

Утверждена Научно-консультативной
комиссией (протокол от 04.03.2021 №8)

**Аналитическая справка
по результатам анализа Порядка подготовки и утверждения
заключений, предусмотренных Градостроительным кодексом
Российской Федерации, в части установленных требований к
некоммерческой организации, претендующей на внесение сведений о
такой организации в государственный реестр саморегулируемых
организаций, в целях установления критериев, которые должны
применяться при рассмотрении заявительных документов и
составлении соответствующего заключения**

Поставленный вопрос:

Анализ Порядка подготовки и утверждения заключений, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, на предмет необходимости корректировки требований к документам, подтверждающим соответствие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержатся в перечне членов некоммерческой организации, направившей в Ассоциацию «Национальное объединение строителей» заявление о внесении сведений о такой некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций, требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ Градостроительного кодекса Российской Федерации (во исполнение решения Совета Ассоциации «Национальное объединение строителей» (протокол № 169 от 21.12.2020)).

Описательно-мотивировочная часть:

Научно-консультативной комиссией Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Научно-консультативная комиссия) проанализированы нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Федеральный закон № 315-ФЗ), приказа Ростехнадзора от 31.03.2016 № 132, положений Порядка подготовки и утверждения заключений, предусмотренных

Градостроительным кодексом Российской Федерации (утвержден решением Совета Ассоциации «Национальное объединение строителей», протокол заседания Совета Ассоциации «Национальное объединение строителей» от 22.09.2019 № 146 (далее – Порядок)), материалы судебной практики, разъяснения органов государственной власти по рассматриваемому вопросу.

В результате анализа перечисленных нормативных правовых актов, правоприменительной практики и иных материалов Научно-консультативная комиссия пришла к следующим выводам по поставленному вопросу.

1. Порядок утверждения заключений о возможности внесения или об отказе во внесении сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций и внесения Ростехнадзором сведений о такой некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций.

В соответствии со статьей 55²⁰ ГрК РФ национальное объединение саморегулируемых организаций наделено особыми функциями, согласно которым национальное объединение выступает представителем профессионального сообщества перед органами публичной власти.

Так, национальные объединения саморегулируемых организаций создаются в целях соблюдения общественных интересов саморегулируемых организаций соответствующих видов, обеспечения представительства и защиты интересов саморегулируемых организаций соответствующих видов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, взаимодействия саморегулируемых организаций и указанных органов, потребителей строительной продукции (часть 3 статьи 55²⁰ ГрК РФ).

В соответствии с частью 8 статьи 55²⁰ ГрК РФ к основным функциям национальных объединений, помимо прочих, отнесены представление интересов саморегулируемых организаций соответствующих видов в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления; защита интересов саморегулируемых организаций соответствующих видов.

Подготовка и утверждение заключений о возможности внесения сведений о саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства в государственный реестр саморегулируемых организаций, заключений об отказе во внесении сведений о таких саморегулируемых организациях в государственный реестр саморегулируемых организаций также отнесены ГрК РФ к функциям национальных объединений саморегулируемых организаций (пункт 7 части 8 статьи 55²⁰ ГрК РФ).

В соответствии с частью 2 статьи 55² ГрК РФ для внесения в государственный реестр саморегулируемых организаций сведений о некоммерческой организации ею представляются в соответствующее национальное объединение саморегулируемых организаций заявление о внесении сведений о такой некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций, документы, предусмотренные пунктами 1 - 7 части 8 статьи 20 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ, и документы, подтверждающие соответствие такой некоммерческой организации требованиям, указанным в статье 55⁴ ГрК РФ.

В срок не позднее чем тридцать дней со дня получения указанных документов национальное объединение саморегулируемых организаций утверждает заключение о возможности внесения или об отказе во внесении сведений об указанной саморегулируемой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций (часть 2¹ статьи 55² ГрК РФ).

Внесение в государственный реестр саморегулируемых организаций предусмотренных сведений о саморегулируемой организации, исключение таких сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций осуществляются Ростехнадзором соответственно в срок не более чем тридцать дней со дня предоставления национальным объединением саморегулируемых организаций соответствующего заключения и (или) установленных ГрК РФ документов (часть 4 статьи 55¹⁸ ГрК РФ).

Таким образом, национальное объединение саморегулируемых организаций, исходя из закрепленных за ним функций, в процессе проверки заявительных документов некоммерческой организации, претендующей на получение статуса саморегулируемой организации, выступает представителем профессионального сообщества, в то время как Ростехнадзор (федеральный орган исполнительной власти) при последующей проверке указанных документов выступает представителем органов власти.

Исходя из изложенного объем и порядок проверки заявительных документов национальным объединением саморегулируемых организаций и Ростехнадзором не могут совпадать в связи с различием в функциях, в силу закона исполняемых национальным объединением и Ростехнадзором. Следовательно, проверка заявительных документов, осуществляемая Ростехнадзором, не должна дублировать проверку, проведенную национальным объединением саморегулируемых организаций.

Соответственно Национальное объединение саморегулируемых организаций исходя из закрепленных за ним ГрК РФ функций самостоятельно определяет в утверждаемых им регламентирующих актах

виды документов, позволяющих устанавливать соответствие некоммерческой организации требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ.

2. Требованием к саморегулируемой организации в области строительства является объединение в составе ее членов не менее чем ста лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства по договорам строительного подряда, или лиц, являющихся застройщиками, самостоятельно осуществляющими строительство (снос) объектов капитального строительства.

Пунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ установлено требование, которому должна соответствовать некоммерческая организация, претендующая на приобретение статуса саморегулируемой организации в области строительства: объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем ста индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство на основании договора строительного подряда, снос объектов капитального строительства на основании договора о сносе объекта капитального строительства, заключенного с застройщиком, техническим заказчиком или лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, являющихся застройщиками, самостоятельно осуществляющими строительство, снос объектов капитального строительства. Таким образом, некоммерческая организация должна подтвердить, что не менее чем сто ее членов осуществляют строительство (снос) объектов капитального строительства.

Из положений законодательства о саморегулируемых организациях, а также из законодательства о градостроительной деятельности прямо следует, что требование об осуществлении указанной деятельности членами некоммерческой организации является ключевым при решении вопроса о возможности внесения сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций. Данный вывод можно сделать, в частности, из определений саморегулируемой организации, закрепленных нормами Федерального закона № 315-ФЗ и ГрК РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона № 315-ФЗ под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Согласно части 1 статьи 3 Федерального закона № 315-ФЗ саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных указанным Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Таким образом по смыслу Федерального закона № 315-ФЗ основной определяющей характеристикой любой саморегулируемой организации является объединение в ее составе лиц, осуществляющих предпринимательскую (профессиональную) деятельность того или иного вида.

В целях установления особенностей саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства пунктом 17 статьи 1 ГрК РФ конкретизируются общие нормы Федерального закона № 315-ФЗ и дается определение саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства.

Согласно указанной норме саморегулируемая организация в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства – некоммерческая организация, созданная в форме ассоциации (союза) и основанная на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих подготовку проектной документации или строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства по договорам о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, либо со специализированной некоммерческой организацией, которая осуществляет деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Соответственно, ГрК РФ также устанавливает, что неотъемлемым признаком саморегулируемой организации является объединение

индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих подготовку проектной документации или строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства.

Таким образом, как из Федерального закона № 315-ФЗ, так и из ГрК РФ следует, что особый статус – статус саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса – может получить только объединение действующих субъектов предпринимательской деятельности в указанной сфере.

3. Требование пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ является обоснованным, поскольку только некоммерческая организация, основанная на членстве реально действующих субъектов предпринимательской деятельности может получить статус и полномочия саморегулируемой организации.

Государство наделяет саморегулируемые организации (объединения представителей профессионального сообщества) широким кругом полномочий по регулированию рынка, фактически делегирует им часть своих властных полномочий в данной области (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.12.2005 № 12-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 461-О-О).

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона № 315-ФЗ саморегулируемая организация разрабатывает и утверждает стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации. Согласно статье 55⁵ ГрК РФ саморегулируемая организация обязана разработать также квалификационные стандарты саморегулируемой организации и иные внутренние документы, обязательные для ее членов.

При этом саморегулируемая организация контролирует соблюдение ее членами указанных документов путем проведения плановых и внеплановых проверок (статья 9 Федерального закона № 315-ФЗ, статья 55¹³ ГрК РФ).

Не менее важным является и то, что одной из основных целей саморегулируемых организаций является предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций (пункт 1 части 1 статьи 55¹ ГрК РФ).

Кроме того, согласно части 5 статьи 60 ГрК РФ саморегулируемая организация несет солидарную ответственность за вред, причиненный вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения, объекта незавершенного строительства, нарушения требований безопасности при строительстве объекта капитального строительства, требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения, требований безопасности при сносе здания, сооружения.

Также саморегулируемая организация в соответствии с частью 1 статьи 60¹ ГрК РФ несет субсидиарную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение членами саморегулируемой организации обязательств по договорам строительного подряда, договорам подряда на осуществление сноса, заключенным с использованием конкурентных способов заключения договоров.

Из приведенных выше положений законодательства и позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что указанные выше полномочия могут осуществляться только некоммерческой организацией, основанной на членстве реально действующих субъектов предпринимательской деятельности, которые осуществляют строительство, имеют соответствующий опыт для регулирования данного сегмента рынка при соблюдении количественного требования, установленного частью 3 статьи 55⁴ ГрК РФ. Статусом саморегулируемой организации не может быть наделена некоммерческая организация, объединяющая лиц, лишь имеющих право либо намерение осуществлять указанную деятельность в будущем, но не осуществляющих ее фактически.

В связи с этим ключевым предметом проверки при решении вопроса о возможности наделения некоммерческой организации статусом саморегулируемой организации является именно подтверждение фактического осуществления членами некоммерческой организации предпринимательской деятельности по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства.

При этом утверждаемые национальным объединением саморегулируемых организаций регламентирующие документы должны обеспечивать возможность национального объединения осуществлять указанную выше проверку некоммерческих организаций.

4. Перечень документов, установленный Порядком для подтверждения соответствия требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ, не в полной мере подтверждает исполнение таких требований.

Определенный Порядком (в действующей редакции) перечень документов, необходимых для подтверждения соответствия членов

некоммерческой организации требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ, не обеспечивает достаточным образом возможность Ассоциации «Национальное объединение строителей» устанавливать факт осуществления членами некоммерческой организации предпринимательской деятельности по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу.

Процедура подготовки и утверждения Ассоциацией «Национальное объединение строителей» заключения о возможности внесения сведений о саморегулируемой организации в государственный реестр, заключения об отказе во внесении сведений о саморегулируемой организации в государственный реестр установлена разделом II Порядка.

Согласно подпункту 6.8 Порядка для подтверждения соответствия членов некоммерческой организации требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ могут представляться:

- для членов действующих саморегулируемых организаций: актуальная выписка из реестра членов действующей саморегулируемой организации, подтверждающая право на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства;

- для лиц, указанных в частях 2¹ и 2² статьи 52 и частях 5 и 6 статьи 55³¹ ГрК РФ: заверенные такими лицами копии договоров строительного подряда, договоров подряда на осуществление сноса;

- копии иных документов, подтверждающих соответствие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержатся в перечне членов некоммерческой организации, требованию, установленному пунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ.

Необходимо отметить, что предусмотренное подпунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ требование о необходимости документального подтверждения некоммерческой организацией в отношении своих членов осуществления строительства на основании договора строительного подряда, сноса объектов капитального строительства на основании договора о сносе объекта капитального строительства, либо деятельности в качестве застройщика, самостоятельно осуществляющего строительство, снос объектов капитального строительства, предусмотрено для всех членов данной некоммерческой организации независимо от стоимости выполняемых ими работ, необходимости наличия или отсутствия членства в саморегулируемой организации в области строительства для их выполнения.

Вместе с тем подпункт 6.8 Порядка требует представлять копии договоров строительного подряда, договоров подряда на осуществление сноса только в отношении лиц, членство которых в саморегулируемой

организации не требуется и которые указаны в частях 2¹ и 2² статьи 52 и частях 5 и 6 статьи 55³¹ ГрК РФ. В отношении лиц, членство которых в саморегулируемой организации для выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу является обязательным, аналогичное требование Порядком не установлено. Вместо него Порядок предусматривает подтверждение указанными лицами наличия членства в действующей саморегулируемой организации путем представления актуальной выписки из реестра членов саморегулируемой организации.

В то же время основными документами, подтверждающими осуществление членами некоммерческой организации деятельности по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу должны быть именно копии соответствующих договоров строительного подряда, сноса.

Буквальное толкование подпункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ предусматривает подтверждение некоммерческой организацией в отношении своих членов именно осуществления ими деятельности по строительству и сносу объектов капитального строительства на основании соответствующих договоров либо деятельности в качестве застройщика, самостоятельно осуществляющего строительство, снос объектов капитального строительства.

Документальное подтверждение факта осуществления членами некоммерческой организации строительства на основании договора строительного подряда, сноса объектов капитального строительства на основании договора о сносе объекта капитального строительства может осуществляться как непосредственно путем подтверждения наличия у члена некоммерческой организации договорных отношений, предметом которых является строительство, снос объектов капитального строительства (путем представления копии договора), так и путем подтверждения фактического исполнения членом некоммерческой организации своих договорных обязательств.

Согласно пункту 1 статьи 420 ГК РФ договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. К договорам применяются правила о двух- и многосторонних сделках, предусмотренные главой 9 ГК РФ, если иное не установлено ГК РФ (пункт 2 статьи 420 ГК РФ). Простая письменная форма сделок, за исключением сделок, требующих нотариального удостоверения, установлена в отношении: 1) сделок юридических лиц между собой и с гражданами; 2) сделок граждан между собой на сумму, превышающую десять тысяч рублей, а в случаях, предусмотренных законом, - независимо от суммы сделки (пункт 1 статьи 161 ГК РФ). Несоблюдение простой письменной формы сделки лишает стороны права в случае спора ссылаться в

подтверждение сделки и ее условий на свидетельские показания, но не лишает их права приводить письменные и другие доказательства (пункт 1 статьи 162 ГК РФ). В случаях, прямо указанных в законе или в соглашении сторон, несоблюдение простой письменной формы сделки влечет ее недействительность (пункт 2 статьи 162 ГК РФ). Согласно пункту 1 статьи 160 ГК РФ сделка в письменной форме должна быть совершена путем составления документа, выражающего ее содержание и подписанного лицом или лицами, совершающими сделку, либо должным образом уполномоченными ими лицами. Письменная форма сделки считается соблюденной также в случае совершения лицом сделки с помощью электронных либо иных технических средств, позволяющих воспроизвести на материальном носителе в неизменном виде содержание сделки, при этом требование о наличии подписи считается выполненным, если использован любой способ, позволяющий достоверно определить лицо, выразившее волю (пункт 1 статьи 160 ГК РФ). Таким образом, в качестве доказательства, подтверждающего наличие у членов некоммерческой организации соответствующих договорных отношений, предусмотренных пунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ, может быть представлена копия соответствующего договора либо документов, подтверждающих в соответствии с требованиями гражданского законодательства заключение договора.

Наряду с этим, пунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ предусмотрено не только наличие соответствующих договорных отношений у члена некоммерческой организации, но и фактическое осуществление строительства и сноса в рамках заключенных договоров, т.е. фактическое исполнение своих договорных обязательств. Иное толкование противоречило бы общим понятиям саморегулируемой организации, закрепленным статьей 1 ГрК РФ и Федеральным законом № 315-ФЗ, предусматривающим, что саморегулируемая организация представляет собой объединение лиц, осуществляющих соответствующую предпринимательскую деятельность.

Обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с обычаями или иными обычно предъявляемыми требованиями (статья 309 ГК РФ).

Таким образом, в целях подтверждения соответствия некоммерческой организации требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ такой организацией могут быть представлены наряду с документами, подтверждающими наличие у членов некоммерческой организации

соответствующих договорных отношений (копиями договоров), копии документов, подтверждающих фактическое исполнение указанных договоров, т.е. непосредственное осуществление членами некоммерческой организации строительства, сноса объектов капитального строительства. Такими документами, в частности, могут выступать копии документов на приобретение соответствующих материалов и их оплату, заключение договоров о привлечении субподрядчика и внесение аванса по таким договорам, при наличии условия о поэтапном выполнении работ также акты выполненных работ по соответствующим этапам, первичная документация по учету работ в капитальном строительстве по унифицированным формам (КС-2, КС-3 и др. (постановление Госкомстата РФ от 11.11.1999 № 100)).

Представляется возможным не представлять копии документов, подтверждающих заключение, исполнение соответствующих договоров подряда в случае, если такие договоры либо информация об их заключении и (или) исполнении размещена в соответствии с требованиями законодательства в общедоступных информационных источниках, в частности, в информационных системах, например, в Единой информационной системе в сфере закупок (<https://zakupki.gov.ru>).

Необходимо также определить требования к документам, подтверждающим факт самостоятельного осуществления строительства, сноса объектов капитального строительства членами некоммерческой организации, которые имеют статус застройщика в соответствии с ГрК РФ.

В соответствии с частью 3¹ статьи 52 ГрК РФ, часть 8 статьи 55³¹ ГрК РФ застройщик вправе самостоятельно осуществлять строительство или снос объектов капитального строительства при условии, что он является членом саморегулируемой организации в области строительства.

В соответствии с подпунктом 16 статьи 1 ГрК РФ застройщиком является физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя (в случаях, указанных в подпункте 16 статьи 1 ГрК РФ) строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства. Таким образом, в данном случае необходимо подтверждение некоммерческой организацией следующих фактов:

- 1) наличие законных оснований для использования в целях строительства соответствующего земельного участка;
- 2) самостоятельное осуществление застройщиком строительства, сноса объектов капитального строительства на данном земельном участке.

По общему правилу право осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, за исключением

случаев, предусмотренных ГрК РФ, возникает у застройщика с момента получения разрешения на строительство (часть 1 статьи 51 ГрК РФ).

При этом для получения разрешения на строительство представляются правоустанавливающие документы на земельный участок, в том числе соглашение об установлении сервитута, решение об установлении публичного сервитута (пункт 1 части 7 статьи 51 ГрК РФ).

Таким образом, по общему правилу, наличие разрешения на строительство подтверждает наличие у застройщика прав на земельные участки, на которых осуществляется строительство объекта.

В соответствии с частью 7³ статьи 51 ГрК РФ выдача разрешения на строительство также допускается до образования земельного участка в случае, если земельный участок или земельные участки для строительства, реконструкции объекта федерального значения, объекта регионального значения или объекта местного значения образуются из земель и (или) земельных участков, которые находятся в государственной либо муниципальной собственности, либо из земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, при условии, что такие земли и (или) земельные участки не обременены правами третьих лиц (за исключением сервитута, публичного сервитута).

В указанном случае для получения разрешения на строительство представляются реквизиты утвержденного проекта межевания территории либо схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

В целях сноса объекта капитального строительства застройщик подает уведомление о планируемом сносе объекта капитального строительства не позднее чем за семь рабочих дней до начала выполнения работ по сносу объекта капитального строительства. Указанное уведомление должно содержать, в том числе, сведения о праве застройщика на земельный участок, а также на объект капитального строительства, подлежащий сносу (часть 9 статьи 55³¹ ГрК РФ).

Таким образом, наличие выданного члену некоммерческой организации разрешения на строительство либо наличие документа, подтверждающего направление застройщиком уведомления о планируемом сносе объекта, подтверждает наличие у такого лица прав на земельный участок (земельные участки), на которых осуществляется строительство (снос) объекта капитального строительства (либо, в случаях, предусмотренных частью 7³ статьи 51 ГрК РФ подтверждает правомерность осуществления строительства до образования земельного участка (земельных участков)), а также наличие у такого лица статуса застройщика.

В случаях, предусмотренных частью 17 статьи 51 ГрК РФ, строительство, реконструкция объектов капитального строительства может осуществляться без получения разрешения на строительство. Перечень таких случаев приведен, в том числе, постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2020 № 1816. В данный перечень включены, например, различные инженерные сети, автомобильные дороги IV и V категории и др.

В указанных случаях в качестве подтверждения наличия у лица прав на соответствующий земельный участок могут быть представлены предусмотренные действующим законодательством документы (копии), являющиеся основанием возникновения соответствующих прав (правоустанавливающие документы, например, договоры купли-продажи, договоры аренды земельного участка, иные договоры, соглашение об установлении сервитута, решение об установлении публичного сервитута и т.д.), либо документы, подтверждающие государственную регистрацию права собственности, иного права на земельный участок (выписка из единого государственного реестра недвижимости).

В подтверждение факта самостоятельного осуществления застройщиком строительства, сноса объектов капитального строительства могут быть также представлены документы на приобретение материалов, документы, подтверждающие оплату соответствующих материалов и работ, иные документы, например, разрешения (ордера) на проведение земляных работ, установку временных ограждений на строительной площадке и т.п.

Необходимо отметить, что в настоящий момент на практике Ассоциация «Национальное объединение строителей» для подтверждения факта осуществления членами некоммерческой организации строительства использует, в том числе, выписки из реестра членов саморегулируемой организации.

Вместе с тем выписка из реестра членов другой саморегулируемой организации не может служить подтверждением факта осуществления лицом предпринимательской деятельности по строительству (сносу). В соответствии с частью 2 статьи 52, частью 1 статьи 55⁸ ГрК РФ членство в саморегулируемой организации дает лицу право на осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства. Тем не менее на практике не могут быть исключены ситуации, в которых лицо, являясь членом саморегулируемой организации, не будет в период своего членства в саморегулируемой организации осуществлять перечисленные виды деятельности.

Таким образом наличие у членов некоммерческой организации членства в действующей саморегулируемой организации само по себе не

может служить основанием для подтверждения факта выполнения членами некоммерческой организации работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства.

В настоящее время также сложилась практика представления некоммерческими организациями в Ассоциацию «Национальное объединение строителей» выписок из Единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ), выписок из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (далее – ЕГРИП), содержащих указание на коды по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД), в целях подтверждения соответствия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержатся в перечне членов некоммерческой организации, требованию, установленному пунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ. При этом выписка из ЕГРЮЛ/ЕГРИП может быть предоставлена заявителем в качестве «иногo» документа (подпункт 6.8 Порядка).

Однако, наличие у членов некоммерческой организации кодов по ОКВЭД, соответствующих деятельности по строительству (сносу), само по себе не подтверждает факт осуществления ими предпринимательской деятельности по строительству (сносу), так как ОКВЭД предназначен для классификации и кодирования видов экономической деятельности и информации о них, а также для целей подготовки статистической информации, что прямо указано во Введении к «ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» (утвержден приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст).

Согласно разъяснениям ФНС России (письмо от 22.08.2019 № СА-17-2/229@) присвоение организации какого-либо кода по ОКВЭД не лишает ее права на осуществление иных видов деятельности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 49 ГК РФ юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Коды по ОКВЭД указываются в заявлении о государственной регистрации юридического лица при его создании (в заявлении о государственной регистрации лица в качестве индивидуального предпринимателя) (приказ ФНС России от 31.08.2020 № ЕД-7-14/617@ «Об

утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств»), т.е. указание кодов ОКВЭД носит заявительный характер.

В соответствии с пунктом 3 статьи 23 ГК РФ к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения.

Исходя из изложенного указание в выписке из ЕГРЮЛ (ЕГРИП), иных документах определенных кодов ОКВЭД не обязывает лицо осуществлять виды деятельности, соответствующие указанным кодам ОКВЭД.

При проверке заявительных документов национальное объединение обязано проверять только сам факт наличия у членов некоммерческой организации кодов по ОКВЭД, связанных со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом и сносом, поскольку это прямо следует из пункта 5 части 8 статьи 20 Федерального закона № 315-ФЗ

Вместе с тем исключительно на основании наличия в заявительных документах (в данных ЕГРЮЛ/ЕГРИП) соответствующих кодов по ОКВЭД национальным объединением саморегулируемых организаций не может быть сделан вывод о соответствии некоммерческой организации требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГК РФ.

5. С целью подтверждения требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГК РФ необходимо уточнить определенный Порядком перечень документов.

Поскольку в соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГК РФ необходимо подтвердить объединение организаций, осуществляющих строительство на основании договора строительного подряда, и (или) застройщиков, самостоятельно осуществляющих строительство (снос) предлагается указать в положениях Порядка, что соответствие требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГК РФ может быть подтверждено некоммерческой организацией путем предоставления:

- документов, подтверждающих заключение договора строительного подряда (копий договоров строительного подряда (договоров подряда на осуществление сноса), актов выполненных работ по таким договорам, официальных писем от контрагентов (заказчиков) или иных документов, подтверждающих заключение и (или) исполнение указанных договоров подряда);

- документов, подтверждающих самостоятельное осуществление застройщиком строительства (сноса) (таких как разрешение на строительство, документ, подтверждающий направление уведомления о сносе и (или) иные документы, подтверждающие самостоятельное осуществление строительства (сноса) в качестве застройщика).

В составе документов, подтверждающих соответствие некоммерческой организации требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ, также могут быть представлены документы, подтверждающие осуществление членами некоммерческой организации функций технического заказчика, поскольку технические заказчики обязаны быть членами саморегулируемых организаций в силу пункта 22 статьи 1 ГрК РФ.

Перечень представляемых документов не должен быть исчерпывающим, поскольку законодательство Российской Федерации о градостроительной деятельности, включая статьи 55² и 55⁴ ГрК РФ, не содержит перечня документов, подтверждающих соответствие некоммерческой организации требованиям, установленным статьей 55⁴ ГрК РФ.

Кроме того, установление закрытого перечня документов не соответствовало бы функциям национальных объединений саморегулируемых организаций, которые принципиально отличаются от функций Ростехнадзора как органа исполнительной власти. Так, согласно Административному регламенту Ростехнадзора по предоставлению государственной услуги по внесению сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (утвержден приказом Ростехнадзора от 31.03.2016 № 132) Ростехнадзор предоставляет государственную услугу по включению некоммерческих организаций в государственный реестр саморегулируемых организаций, руководствуясь требованиями Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Согласно статье 14 указанного Федерального закона исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги должен предусматриваться стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги.

Данный перечень установлен разделом II указанного Административного регламента.

Вместе с тем утверждение заключения о возможности внесения или об отказе во внесении сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций не является государственной услугой, в связи с чем на осуществляемые национальным объединением саморегулируемых организаций процедуры проверки заявительных документов некоммерческой организации не распространяются требования Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Это также соответствует особой роли национальных объединений саморегулируемых организаций, которые в отличие от Ростехнадзора при проверке заявительных документов некоммерческой организации выступают в качестве представителя профессионального сообщества, а не органов власти.

В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, в том числе, при наличии в ее составе в качестве ее членов индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство, снос объектов капитального строительства и указанных в пунктах 1 и 2 части 3 статьи 55⁶ ГрК РФ, то есть:

1) иностранных юридических лиц;

2) индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, зарегистрированных на территории иного, чем саморегулируемая организация, субъекта Российской Федерации, если на территории такого субъекта Российской Федерации отсутствует зарегистрированная саморегулируемая организация, основанная на членстве лиц, осуществляющих строительство, и соответствующая требованиям, предусмотренным частью 3 статьи 55⁴ ГрК РФ (далее – лица, зарегистрированные на территории иного субъекта Российской Федерации).

В отношении перечисленных лиц в пункте 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ отсутствует прямое указание на необходимость наличия у них договора строительного подряда, договора подряда на осуществление сноса.

В то же время в названном пункте присутствует прямое указание на то, что перечисленные лица должны осуществлять строительство.

Порядок осуществления строительства установлен статьей 52 ГрК РФ.

Частью 3 данной статьи дается определение понятия «лицо, осуществляющее строительство»: таким лицом может являться застройщик либо индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, заключившие договор строительного подряда.

В соответствии с частью 2 указанной статьи договором строительного подряда признается договор о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключенный с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором.

Кроме того, частью 3¹ статьи 52 ГрК РФ установлено, что застройщик вправе осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства самостоятельно при условии, что он является членом саморегулируемой организации в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Таким образом, иностранные юридические лица и лица, зарегистрированные на территории иного субъекта Российской Федерации, являющиеся членами некоммерческой организации, претендующей на получение статуса саморегулируемой организации, должны иметь подтверждение наличия у них статуса лиц, осуществляющих строительство, то есть лиц, заключивших договоры строительного подряда с застройщиком, техническим заказчиком, либо лиц, имеющих статус застройщиков, осуществляющих строительство самостоятельно. К данным лицам применяются требования, аналогичные тем, которые применяются ко всем другим лицам, перечисленным в пункте 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ.

Исходя из изложенного, в отношении лиц, указанных в пунктах 1 и 2 части 3 статьи 55⁶ ГрК РФ, предлагается указать в Порядке на возможность представления некоммерческой организацией в национальное объединение перечисленных выше документов (документов, подтверждающих заключение и (или) исполнение договора строительного подряда, документов, подтверждающих самостоятельное осуществление застройщиком строительства (сноса)). В случае, если подтверждающие документы (в том числе выражающие содержание сделок) в отношении иностранных юридических лиц оформлены в соответствии с требованиями законодательства иностранного государства и (или) международными договорами, при оценке соответствия некоммерческой организации (заявителя) требованиям пункта 1 части 3 статьи 55⁴ ГрК РФ необходимо также учитывать положения соответствующего законодательства иностранного государства и (или) международных договоров.

Целесообразно также закрепить в положениях Порядка незакрытый перечень документов, которые могут быть представлены заявителем в Ассоциацию «Национальное объединение строителей» в инициативном порядке, так как некоммерческая организация не лишена права добровольно

представить в национальное объединение саморегулируемых организаций документы, которые прямо не поименованы в части 2 статьи 55² ГрК РФ.

Так, заявителям может быть рекомендовано предоставить (выдать) Ассоциации «Национальное объединение строителей» документ в письменной форме, выражающий уполномочие Ассоциации «Национальное объединение строителей» на получение от имени некоммерческой организации либо члена такой некоммерческой организации в кредитных организациях копий платежных документов, а также выписок о движении денежных средств по банковским счетам, на которых аккумулированы средства собранного компенсационного фонда, и об остатке средств на таких счетах за период со дня открытия и до перевода денежных средств компенсационного фонда на специальный банковский счет.

Указанный документ должен действовать не дольше, чем до момента принятия решения Ростехнадзором о внесении сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций и последующего перевода такой организацией средств компенсационного фонда на специальный банковский счет, либо до принятия Ростехнадзором решения об отказе во внесении сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций. Указанное соответствует статье 190 ГК РФ, согласно которой срок может определяться указанием на событие, которое должно неизбежно наступить.

Получение указанного выше документа даст возможность Ассоциации «Национальное объединение строителей» удостовериться в наличии у некоммерческой организации способов обеспечения ответственности членов некоммерческой организации перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами (пункт 6 части 8 статьи 20 Федерального закона № 315-ФЗ), минимизирует трудозатраты по проверке достоверности документов некоммерческой организации, а также послужит дополнительным подтверждением добросовестности некоммерческой организации и прозрачности ее деятельности.

Руководитель Научно-консультативной комиссии

М.В. Федорченко

Руководитель рабочей группы

М.Г. Шацкая