

Пояснительная записка

к проекту постановления Правительства Пензенской области «О внесении изменений в постановление Правительства Пензенской области от 21.05.2024 №313-пП»

Проект постановления «О внесении изменений в постановление Правительства Пензенской области от 21.05.2024 № 313-пП» (далее – проект) разработан с целью приведения постановления Правительства Пензенской области от 21.05.2024 № 313-пП «О проверке сметной стоимости в случаях, когда такая сметная стоимость не подлежит проверке на предмет достоверности её определения в соответствии с частью 2 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – постановление) в соответствие с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Постановление направлено на эффективное использование бюджетных средств региона и устанавливает обязательную проверку достоверности сметной стоимости строительно-ремонтных работ, не перечисленных в части 2 статьи 8.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации. В настоящее время пункт 1 постановления ограничивает случаи обязательной проверки только теми случаями, когда эта сметная стоимость работ финансируется из бюджета Пензенской области. При этом не уточняется, что случаи финансирования (софинансирования) сметной стоимости средствами юридических лиц, созданных Пензенской областью или имеющих долю участия Пензенской области более 50%, также подлежат проверке. Это создает правовую неопределённость, поскольку часть 2 статьи 8.3 Градостроительного кодекса предусматривает обязательную проверку сметной стоимости при её финансировании средствами указанных юридических лиц.

В связи с этим проектом предусмотрено внесение изменений в постановление, чтобы обязательная проверка достоверности сметной стоимости распространялась также на работы, финансируемые средствами юридических лиц, созданных Пензенской областью, или средствами юридических лиц, в уставных (складочных) капиталах которых доля Пензенской области превышает 50%.

Проверка достоверности сметной стоимости работ, указанных в пункте 1 постановления, на объектах капитального строительства и иных объектах, находящихся в собственности Пензенской области и финансируемых с привлечением средств юридических лиц, созданных Пензенской областью, или средств юридических лиц, в уставных (складочных) капиталах которых доля Пензенской области превышает 50%, не выходит за рамки полномочий учредителей бюджетных и автономных учреждений. Поскольку при создании такие юридические лица наделяются имуществом, которое закрепляется за ними на праве хозяйственного ведения (статья 294 Гражданского кодекса Российской Федерации) или оперативного управления (статья 296 Гражданского кодекса Российской Федерации, часть 9 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», часть 1 статьи 3 Федерального закона от

03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»). Собственником этого имущества остается, соответственно, Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. Согласно второму абзацу пункта 6 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, а также расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения которых признается соответствующее имущество, включая земельные участки. Аналогичные нормы предусмотрены в пункте 3 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в отношении автономных учреждений.

Высшие исполнительные органы различных субъектов Российской Федерации устанавливают обязательность проведения проверки достоверности определения сметной стоимости работ (как указанных, так и не указанных в части 2 статьи 8.3 Градостроительного Кодекса РФ) в организациях, уполномоченных на проведение государственной экспертизы, в случаях финансирования с привлечением средств юридических лиц, созданных соответствующим субъектом Российской Федерации, а также юридических лиц, доля этого субъекта Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов, наряду со случаями финансирования с привлечением средств бюджета субъекта Российской Федерации. В качестве примера можно привести Постановление Правительства Москвы от 13.03.2012 № 88-ПП «О проведении государственной экспертизы проектной документации в объеме проверки достоверности определения сметной стоимости объектов, финансируемых с привлечением средств бюджета города Москвы, а также проверки экономической обоснованности технических решений, предусмотренных заданием на проектирование» (с последующими изменениями).

Проектом также предлагается дополнить перечень работ, содержащийся в пункте 1 постановления, работами по подключению (технологическому присоединению) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. Финансирование этих работ из бюджета осуществляется на основании договора. Договор о подключении (технологическом присоединении), заключаемый с правообладателем сети инженерно-технического обеспечения, предусматривает плату за подключение, порядок и срок внесения платы, определяемые исходя из этапов архитектурно-строительного проектирования, строительства и реконструкции сетей инженерно-технического обеспечения, при условии обеспечения финансирования экономически обоснованных затрат правообладателей, связанных с осуществлением мероприятий по подключению на каждом этапе (части 10 и 11 статьи 52.1 Градостроительного Кодекса Российской Федерации, Письмо Минфина России от 10.07.2024 N 02-14-06/64355). Для определения размера платы за технологическое присоединение, необходимо составление сметы в соответствии с Методикой определения сметной стоимости строительства,

реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства и работ по сохранению объектов культурного наследия народов Российской Федерации, утверждённой Приказом Минстроя России от 04.08.2020 № 421/пр. Учитывая, что финансовое обеспечение работ, связанных с подключением, осуществляется уже после разработки и утверждения проектной документации, а в предусмотренных законодательством случаях — отдельным этапом строительства или реконструкции объектов капитального строительства. Поэтому фактически обоснование размера планируемых (понесённых) затрат на технологическое присоединение при получении бюджетных средств не предоставляется.

Предложение в качестве подтверждения размера планируемых или произведённых затрат на оплату работ по подключению (технологическому присоединению) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения предоставлять положительное заключение экспертизы проверки достоверности сметной стоимости направлено на обеспечение эффективного и экономного использования средств бюджета Пензенской области.

Проект соответствует Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как в нем нет решений, способных ограничить конкурентные условия. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 04.07.2024 № 35-П, которое рассматривало вопрос о конституционности части 1 статьи 15 указанного закона в связи с жалобой администрации города Ростова-на-Дону, запрет, установленный этой частью, имеет общий характер. Это означает, что при оценке актов, не упомянутых в этой статье, следует учитывать, что закон «О защите конкуренции» не имеет приоритета над другими федеральными законами. Он должен применяться в рамках действующей правовой системы, учитывая необходимость балансировать между свободой действий органов публичной власти в решении их задач и необходимостью защиты конкуренции.

Из этого же исходят и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, приведенные в постановлении от 4 марта 2021 года № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», согласно которым:

- При наличии спора о соответствии статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции» правовых актов необходимо доказать факт недопущения, ограничения или устранения конкуренции либо установить угрозу наступления таких последствий на определенном товарном рынке в результате нарушения прав и законных интересов отдельных участников рынка, создания для них конкурентных преимуществ или препятствий в конкуренции на товарных рынках.

- Угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов предполагается и не требует дополнительного доказывания в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в частях 1–3 статьи 15 данного Федерального закона (в частности, в случаях установления органами публичной власти и иными указанными в этой норме лицами запретов или ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров, а также установления для приобретателей товаров ограничений в выборе хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары).

- При применении конкретных положений статьи 15 данного Федерального закона также необходимо учитывать наличие нормы иного федерального закона, допускающей принятие оспариваемого акта или осуществление действий.

- Исходя из пункта 2 части 1 статьи 1 Федерального закона «О защите конкуренции», вне связи с защитой конкуренции на товарных рынках нельзя оспаривать обоснованность (целесообразность) принятия соответствующих правовых актов органами публичной власти в пределах предмета их ведения.

Возможность установления иного, в том числе более благоприятного для конкуренции регулирования в соответствующей сфере деятельности, предпочтительность выбора другого способа организации деятельности публично-правового образования и удовлетворения потребностей граждан на его территории и подобные доводы сами по себе не могут служить основанием для вывода о нарушении статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Проект не требует проведения оценки на соответствие принципам, установленным Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также на предмет достижения целей, связанных с установлением обязательных требований, поскольку не содержит обязательных требований в понимании данного закона. В соответствии с частью 1 статьи 1 указанного Федерального закона его положения определяют правовые и организационные основы установления и оценки применения требований, содержащихся в нормативных правовых актах, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также с оценкой соблюдения этих требований в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции и других форм оценки и экспертизы.

Таким образом, определяющими признаками обязательного требования являются, с одной стороны, его направленность на предпринимательскую деятельность, а с другой стороны, наличие законодательно закреплённого механизма оценки соответствия таким параметрам (государственный контроль, разрешительная процедура и т.д.) и привлечения к административной ответственности за отклонения от них.

Проект не подлежит оценке регулирующего воздействия, предусмотренной статьей 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», поскольку в соответствии с указанной статьей оценке регулирующего воздействия подлежат проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые:

- 1) устанавливают новые или изменяют ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязательные требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации,

оценки соответствия продукции и других форм оценки и экспертиз (далее - обязательные требования);

2) устанавливают новые или изменяют ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности и запреты для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

3) устанавливают или изменяют ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Оценка регулирующего воздействия проводится также с целью выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Обязательные требования в понимании Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Методических рекомендаций по внедрению порядка проведения оценки регулирующего воздействия, а также порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований и экспертизы в субъектах Российской Федерации, утвержденных в соответствии с частью 7 статьи 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», отсутствуют в проекте.

Таким образом, проект постановления не подпадает ни под один из трёх критериев, предусмотренных в части 1 статьи 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Внедрение предложенных изменений позволит повысить эффективность использования капитальных вложений, как за счет бюджетных средств региона, так и за счет средств юридических лиц, созданных Пензенской области, и юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах Пензенской области составляет более 50 процентов. Ожидается, что внесенные изменения приведут к сокращению бюджетных расходов на строительные и ремонтные работы в среднем на 10-12% благодаря повышению точности определения сметной стоимости.

Таким образом, проект постановления соответствует действующему законодательству и направлен на достижение целей государственных программ области, улучшение прозрачности и эффективности расходования бюджета, а также на предотвращение коррупции в градостроительной сфере.

Министр градостроительства
и архитектуры Пензенской области



А.П. Итальянцев