



**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»
НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНАЯ КОМИССИЯ
ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Утверждена Научно-консультативной
комиссией (протокол от 29.11.2019 № 7)

Руководитель


Мешалов А.В.
(подпись)

« 29 » 11 2019 года

Справка

по итогу обобщения материалов судебной практики по обжалованию предписаний об устранении выявленных нарушений, выданных Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору по результатам проверок саморегулируемых организаций на предмет соблюдения обязательных требований к саморегулируемым организациям и их деятельности, установленных законодательством Российской Федерации (в части повторной уплаты взноса)

Категория дел: о признании незаконными отдельных положений выданных предписаний об устранении выявленных нарушений органами государственного надзора (Ростехнадзора) в части необходимости повторной уплаты взноса в компенсационный фонд членом саморегулируемой организации при повторной выдаче свидетельства о допуске, а также при повторном вступлении в такую саморегулируемую организацию.

Рассмотрены:

Дело № А56-49895/2015:

— Решение арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 08.02.2016;

— Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2016 № 13АП-8273/2016;

— Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.11.2016.

Дело № А40-32801/17:

— Решение арбитражного суда г. Москвы от 21.04.2017 по делу № А40-32801/17-153-288;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 05.07.2017 № 09АП-27975/2017.

Дело № А53-1210/16:

— Решение Арбитражного суда Ростовской области от 24.02.2016;

— Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.06.2016 № 15АП-5387/2016;

— Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23.08.2016;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2016 № 308-ЭС16-16738.

Период обобщения: 01.07.2015 – 01.10.2019.

Вывод по итогу анализа.

Из анализа судебных дел № А56-49895/2015 и № А40-32801/17 следует вывод, что в действующем градостроительном законодательстве Российской Федерации не содержится требования о повторной уплате взноса в компенсационный фонд при повторной выдаче свидетельства о допуске или при повторном вступлении тем же членом в ту же саморегулируемую организацию (далее также – СРО). Требование Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Ростехнадзор) о повторной уплате взноса в компенсационный фонд в таких случаях противоречит законодательству Российской Федерации.

Однако, согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2016 № 308-ЭС16-16738, в случае прекращения членства субъекта предпринимательской деятельности в СРО и при последующем вступлении в эту же СРО либо при вступлении в другую СРО у такого субъекта вновь возникает обязанность уплаты соответствующего взноса в компенсационный фонд.

Описательно-мотивировочная часть.

Ростехнадзор осуществляет государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций в порядке, установленном Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральным законом от

01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Федеральный закон № 315-ФЗ) и федеральными законами, регулирующими соответствующий вид профессиональной или предпринимательской деятельности.

По результатам проверки должностными лицами Ростехнадзора, проводящими проверку, составляется акт проверки по форме, установленной приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141.

Согласно пункту 79 Административного регламента по исполнению Ростехнадзором государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утверждённого приказом Ростехнадзора от 25.07.2013 № 325 (далее – Административный регламент) в случае выявления нарушений саморегулируемой организацией требований законодательства Российской Федерации составляется предписание об их устранении, в котором указываются:

- дата вынесения предписания;
- наименование и адрес места нахождения саморегулируемой организации, по которому направляется предписание;
- содержание нарушений (с указанием конкретных положений законодательства Российской Федерации, которые нарушены, и (или) конкретных действий, противоречащих уставным целям);
- срок устранения нарушения;
- порядок информирования Ростехнадзора (территориального органа) об устранении нарушений.

В случае несогласия саморегулируемых организаций, в отношении которых проводились проверки, с фактами, выводами, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений, такие саморегулируемые организации вправе в течение 15 дней с даты получения акта проверки представить в Ростехнадзор (территориальный орган) в письменной форме возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений.

В большинстве случаев Ростехнадзор не принимает возражения саморегулируемых организаций и оставляет Акты проверок в силе, а

предписания без изменения. Саморегулируемые организации в таких случаях вынуждены обращаться за защитой своих прав в судебные органы Российской Федерации.

Из анализа судебной практики за период с 01.07.2015 по 01.10.2019 об оспаривании предписаний Ростехнадзора следует, что инспекторы Ростехнадзора нередко делают ошибочные выводы, неправильно трактуют и применяют нормы материального права при проведении проверок, составлении Актов проверок и выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений, как, например, по делам № А56-49895/2015 и № А40-32801/17.

Данная категория дел касается неправомерного вывода Ростехнадзора о нарушении саморегулируемыми организациями части 16 статьи 55⁸, части 6 статьи 55⁶ и части 3 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ), а именно: Ростехнадзор делает вывод о возобновлении саморегулируемыми организациями действия свидетельств о допуске, выданных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, после их прекращения и в своих предписаниях обязывает юридические лица и индивидуальных предпринимателей (членов СРО) повторно уплачивать взнос в компенсационный фонд СРО. Суды признают недействительными предписания Ростехнадзора об устранении вышеуказанных нарушений в целом или их отдельных положений, обращая внимание Ростехнадзора на нижеследующее.

Частью 6 статьи 55⁸ ГрК РФ (в редакции, действовавшей до 01.07.2017) предусмотрено, что свидетельство о допуске к определённым видам или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выдаётся саморегулируемой организацией при приёме индивидуального предпринимателя или юридического лица в члены саморегулируемой организации, если такой индивидуальный предприниматель или такое юридическое лицо соответствует требованиям к выдаче свидетельств о допуске к указанным работам.

Из системного толкования указанной выше нормы права условием выдачи юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю свидетельства о допуске является представление в саморегулируемую организацию документов, перечисленных в части 2 статьи 55⁶ ГрК РФ, соответствие его требованиям к выдаче свидетельств о допуске и принятие их в члены саморегулируемой организации.

На практике возникали ситуации, когда юридические лица и индивидуальные предприниматели принимались в члены СРО в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации после подготовки необходимого комплекта документов и уплаты необходимых взносов в компенсационные фонды, им были выданы свидетельства о допуске, а в дальнейшем за несоблюдение требований технических регламентов, требований стандартов СРО, саморегулируемой организацией в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей применялись меры дисциплинарного воздействия в виде приостановления, а впоследствии, в связи с неустранением в установленный срок выявленных нарушений, прекращения действия вышеуказанных свидетельств.

В дальнейшем, ввиду устранения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (членами СРО) нарушений, послуживших основанием для прекращения действия свидетельства о допуске, саморегулируемой организацией на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (членов СРО) принималось решение о выдаче нового свидетельства о допуске с тем же регистрационным номером, но от текущей даты.

Арбитражный суд в этом случае делает вывод, что повторно выданные данным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям свидетельства нельзя признать возобновленными. Обстоятельством, свидетельствующим, что юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям были выданы новые свидетельства, следует признать их идентификационные номера, не совпадающие с номерами свидетельств о допуске, выданных первоначально.

Таким образом, Арбитражный суд в решениях по делам № А56-49895/2015 и № А40-32801/17 после всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств при рассмотрении дела установил, что материалами дела опровергаются выводы Ростехнадзора о возобновлении саморегулируемыми организациями действия свидетельств о допуске, выданных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (членам СРО) после их прекращения.

В то же время действующим законодательством Российской Федерации не запрещена выдача юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям нового свидетельства в случае если предыдущее свидетельство о допуске прекращено.

В силу части 16 статьи 55⁸ ГрК РФ прекращение действия свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, влечёт за собой последствия, указанные в пункте 5 части 2 статьи 55⁷ ГрК РФ, а именно: саморегулируемая организация принимает решение об исключении из членов саморегулируемой организации индивидуального предпринимателя или юридического лица в случае отсутствия у индивидуального предпринимателя или юридического лица свидетельства о допуске хотя бы к одному виду работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, за исключением случая, указанного в части 7 статьи 55⁸ ГрК РФ.

В силу части 3 статьи 55⁷ ГрК РФ (в редакции, действовавшей до 01.07.2017) решение об исключении из членов саморегулируемой организации индивидуального предпринимателя или юридического лица принимается общим собранием членов саморегулируемой организации. В случае отсутствия у индивидуального предпринимателя или юридического лица свидетельства о допуске хотя бы к одному виду работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, за исключением случая, указанного в части 7 статьи 55⁸ данного кодекса (в указанной редакции), решение об исключении из членов саморегулируемой организации индивидуального предпринимателя или юридического лица вправе принять постоянно действующий коллегиальный орган управления саморегулируемой организации. Лицу, прекратившему членство в саморегулируемой организации, не возвращаются уплаченные вступительный взнос, членские взносы и взносы в компенсационный фонд саморегулируемой организации.

Ссылку Ростехнадзора на пункт 5 части 2 статьи 55⁷ ГрК РФ Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области в решении по делу № А56-49895/2015 признал несостоятельной: «поскольку данная норма в совокупности с частью 3 названной статьи наделяет саморегулируемую организацию правом принятия решения об исключении лиц, свидетельства которых прекращены, из своих членов в целях установления определенности статуса указанных лиц, признаваемых членами СРО. При этом ГрК РФ не установлен срок, в течение которого СРО обязана принять решение об исключении юридического лица из членов саморегулируемой организации, в случае прекращения действия

свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

В анализируемых случаях по делам № А56-49895/2015 и № А40-32801/17 такие решения в отношении юридических лиц (членов СРО) не принимались.

Ссылки Ростехнадзора на часть 7 статьи 55⁸ ГрК РФ и часть 4 статьи 55⁶ ГрК РФ в решении по делам № А56-49895/2015 и № А40-32801/17 не принимаются Арбитражным судом г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области как не относимые к рассматриваемому спору, поскольку положения указанных норм регулируют требования к приёму в члены саморегулируемой организации, а также к получению свидетельства о допуске к работам юридическим лицом, являющимся членом саморегулируемой организации на дату приобретения ею права выдачи свидетельств о допуске к работам.

Довод Ростехнадзора о нарушении саморегулируемыми организациями части 6 статьи 55⁶ ГрК РФ не был принят Арбитражным судом, поскольку часть 6 статьи 55⁶ ГрК РФ устанавливала в рассматриваемый период лишь срок выдачи свидетельства о допуске, исчисляемый в зависимости от даты уплаты вступительного взноса и взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации.

Арбитражный суд сделал вывод, что в ситуации, когда юридические лица и индивидуальные предприниматели надлежащим образом уплачивают взносы в компенсационные фонды, их принимают в члены СРО, выдают свидетельства о допуске, а позднее в связи с выявлением нарушений требований СРО действие данных свидетельств приостанавливается, а в дальнейшем прекращаются, данные юридические лица и индивидуальные предприниматели могут обратиться с заявлением в СРО о выдаче нового свидетельства о допуске. В таком случае саморегулируемые организации могут выдавать таким юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (членам СРО) новое свидетельство о допуске.

По мнению Ростехнадзора указанные юридические лица и индивидуальные предприниматели в описываемой ситуации дважды принимаются в члены СРО и им дважды выдаются свидетельства о допуске, однако взнос в компенсационный фонд вносится в таком случае только один раз, что Ростехнадзор отражает в Актах проверок и выдаваемых предписаниях.

Арбитражный суд г. Москвы в решении по делу №А40-32801/17 указывает: «Из норм статьи 55¹⁶ ГрК РФ следует, что компенсационный фонд формируется для осуществления выплат в соответствии со статьёй 60 названного кодекса.

В силу части 2 статьи 55¹⁶ ГрК РФ не допускается освобождение члена саморегулируемой организации от обязанности внесения взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации, в том числе за счёт его требований к саморегулируемой организации.

Согласно части 4 статьи 55⁷ ГрК РФ лицу, прекратившему членство в саморегулируемой организации, не возвращаются уплаченные вступительный взнос, членские взносы и взносы в компенсационный фонд саморегулируемой организации.

В силу части 7 статьи 55¹⁶ ГрК РФ минимальный размер компенсационного фонда саморегулируемой организации определяется как сумма установленных законом минимальных взносов в компенсационный фонд каждого члена саморегулируемой организации.

Из смысла ГрК РФ не вытекает обязанность повторной уплаты взноса в компенсационный фонд тем же членом в ту же саморегулируемую организацию при повторном вступлении.

Повторное вступление члена в саморегулируемую организацию не увеличивает количества членов этой саморегулируемой организации и не приводит к увеличению суммы компенсационного фонда».

Арбитражный суд г. Москвы в решении по делу № А40-32801/17, ссылаясь на законодательство Российской Федерации, констатирует: «В частях 2, 5 и 6 статьи 55⁶ ГрК РФ также не содержится требования о повторной уплате взноса в компенсационный фонд при повторной выдаче свидетельства или при повторном вступлении в СРО, а также нет оснований для отказа в приёме в члены на указанном основании.

Лицу, прекратившему членство в СРО, в силу части 4 статьи 55⁷ ГрК РФ взносы в компенсационный фонд СРО не возвращаются, при этом закон не содержит требований при повторном вступлении повторно оплачивать такой взнос».

В этом же решении по делу № А40-32801/17 Арбитражный суд г. Москвы указывает, что согласно статье 13 Федерального закона № 315-ФЗ и статьям 55¹⁶ и 60 ГрК РФ взнос в компенсационный фонд СРО является способом обеспечения членами СРО своей имущественной ответственности.

Взнос в компенсационный фонд не является регулярным взносом, это единовременный, специализированный взнос, уплата которого в СРО является фактом исполнения обязанности по обеспечению имущественной ответственности, связанной с данным членом и этой СРО.

Таким образом, по делам № А56-49895/2015 и № А40-32801/17 арбитражные суды делают выводы, что поскольку указанными юридическими лицами оплачен взнос в компенсационный фонд с целью обеспечения ответственности возмещения вреда, причинённого вследствие недостатков работ, член СРО, оплатив один раз взнос в компенсационный фонд, обеспечил ответственность и при повторном вступлении в члены СРО или выдаче свидетельства, требование Ростехнадзора об уплате подобного взноса повторно является не соответствующим закону.

Однако по делу № А53-1210/16 сформировалась противоположная судебная практика, в соответствии с которой Арбитражный суд пришёл к выводу о том, что организация, вышедшая из СРО, при вступлении в ту же СРО обязана повторно делать взнос в компенсационный фонд. Верховный Суд Российской Федерации в своём Определении от 19.12.2016 № 308-ЭС16-16738 указал: «В силу части 2 статьи 55¹⁶ ГрК РФ освобождение члена саморегулируемой организации от обязанности внесения взносов в её компенсационный фонд, в том числе за счёт его требований к саморегулируемой организации, не допускается. При этом отсрочка или рассрочка уплаты взноса в компенсационный фонд не предусмотрена».

Верховный Суд Российской Федерации также разъясняет, что согласно пункту 1 статьи 408 Гражданского кодекса Российской Федерации надлежащее исполнение прекращает обязательство, соответственно, исполнение юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем обязанности по уплате взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации прекращает обязательство указанных лиц в части формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации при вступлении в соответствующую саморегулируемую организацию.

В соответствии с частью 1¹ статьи 55⁷ ГрК РФ в случае добровольного выхода члена саморегулируемой организации из саморегулируемой организации членство в саморегулируемой организации прекращается со дня поступления в саморегулируемую организацию заявления такого члена о добровольном прекращении его членства в этой организации.

Верховный Суд Российской Федерации обращает внимание, что согласно положениям части 4 статьи 55⁷ ГрК РФ выход члена из саморегулируемой организации не является основанием для возникновения у индивидуального предпринимателя или юридического лица, вышедших из саморегулируемой организации, права требования к саморегулируемой организации возврата денежных средств, уплаченных в том числе в качестве взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации.

В своём решении от 24.02.2016 по делу № А53-1210/16 Арбитражный суд Ростовской области разъясняет, что порядок приёма индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в члены СРО непосредственно регулируется статьей 55⁶ ГрК РФ и не предусматривает специальный правовой режим при приеме в члены СРО индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплативших взнос в компенсационный фонд и ранее прекративших членство в такой СРО. При этом положениями части 2 статьи 55¹⁶ ГрК РФ установлен прямой запрет на освобождение члена СРО от обязанности внесения взноса в компенсационный фонд СРО.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 19.12.2016 № 308-ЭС16-16738 сделал вывод о том, что «в случае прекращения членства организации в саморегулируемой организации и при последующем вступлении в эту же саморегулируемую организацию либо при вступлении в другую саморегулируемую организацию, у указанного субъекта предпринимательской деятельности вновь возникают обязанность уплаты соответствующего взноса в компенсационный фонд». Указанная правовая позиция изложена также в письмах Минстроя России от 17.07.2015 № 22222-ЮР/08 и от 26.08.2015 № 27249-АБ/08.

Рекомендации по применению.

На основе анализа судебной практики по делам № А56-49895/2015, № А40-32801/17 и № А53-1210/2016 в ситуации, когда юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями надлежащим образом уплачены взносы в компенсационные фонды и указанные юридические лица и индивидуальные предприниматели являются членами СРО, а позднее в связи с выявлением нарушений требований СРО данным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям приостанавливается право осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства и применяется мера дисциплинарного

воздействия в виде рекомендации об исключении из членов саморегулируемой организации, рекомендуем саморегулируемым организациям при устранении данными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (членами СРО) выявленных нарушений возобновлять таким юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям право осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства без повторной оплаты взносов в компенсационные фонды, поскольку согласно действующему законодательству взнос в компенсационный фонд уплачивается один раз - только при принятии юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в члены саморегулируемой организации, следовательно, отсутствуют правовые основания требовать от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей повторной уплаты взноса в компенсационный фонд при возобновлении права осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства.

В случае прекращения членства юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в саморегулируемой организации и при последующем вступлении в эту же саморегулируемую организацию либо при вступлении в другую саморегулируемую организацию, указанные субъекты предпринимательской деятельности обязаны вновь оплатить соответствующие взносы в компенсационные фонды.

Ответственный исполнитель



М.В. Москвитин