



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись)

Н.Г. Кутыин

«»  2015 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере
(протокол № 27 от 05 августа 2015 г.)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона «О
внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых
организациях» и иные законодательные акты Российской Федерации»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и иные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект). Указанный Законопроект был внесён в план работы Экспертного Совета Ассоциации «Национальное объединение строителей».

Правовая экспертиза проводилась в период с 27.06.2015 по 20.07.2015 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- Суров А.Ф. – руководитель рабочей группы,
- Ерёмин В.А.,
- Мешалов А.В.,
- Москвитин М.В.,
- Разумова Н.М.,
- Сапегина И.С.

Законопроект размещен для публичного обсуждения на Официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов <http://regulation.gov.ru/>.

Разработчик – Минэкономразвития России.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал представленный Законопроект по пяти основным направлениям:

1. Соответствие Законопроекта декларируемым целям разработки;
2. Анализ норм Законопроекта, направленных на развитие и совершенствование института саморегулирования в России;
3. Соответствие Законопроекта нормам действующего законодательства;
4. Соотношение норм Законопроекта с нормами, регулирующими саморегулирование в строительной сфере;
5. Выработка предложений к предложенной редакции.

1. Соответствие Законопроекта декларируемым целям разработки

Законопроект разрабатывается в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 27 мая 2014 года № Пр-1168 и Правительства Российской Федерации от 5 июня 2014 года № ИШ-П16-4172.

Президентом Российской Федерации определены основные направления совершенствования механизмов саморегулирования:

- формирование эффективной общегосударственной модели саморегулирования, определяющей его цели и задачи и позволяющей использовать потенциал саморегулирования для повышения качества продукции и услуг субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности;

- совершенствование механизмов ответственности субъектов саморегулирования, а также правил и процедур, обеспечивающих их реализацию;
- обеспечение максимальной прозрачности деятельности саморегулируемых организаций (далее также – СРО), а также эффективного государственного контроля и надзора, исключающего случаи недобросовестной деятельности таких организаций.

Однако ни разработанная ранее Концепция совершенствования механизмов саморегулирования, ни Законопроект поставленные задачи в полной мере не решают. Данный вывод подтверждается также заключением Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по проекту Концепции совершенствования механизмов саморегулирования (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 2 июня 2015 года № П16-27666).

Кроме того, разработчиком продекларированы следующие основные цели разработки Законопроекта:

1. Установление единых подходов к регулированию СРО и ограниченного перечня особенностей деятельности СРО в отдельных отраслях предпринимательской и профессиональной деятельности, которые могут быть предусмотрены соответствующими отраслевыми федеральными законами.

2. Совершенствование механизмов обеспечения имущественной ответственности СРО.

3. Повышение эффективности осуществления контроля СРО за предпринимательской и профессиональной деятельностью своих членов и развитие инструментов внесудебного урегулирования споров.

4. Принятие комплекса мер, направленных на усиление ответственности СРО в случае нарушения предъявляемых к ним обязательных требований.

5. Урегулирование в Федеральном законе от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Федеральный закон № 315-ФЗ) вопросов деятельности национальных объединений СРО.

6. Формирование стимулов для создания и развития СРО, основанных на добровольном членстве.

Законопроектом предлагается установление единых подходов к регулированию деятельности саморегулируемых организаций и ограниченного

перечня особенностей деятельности СРО в отдельных отраслях предпринимательской и профессиональной деятельности.

Однако в тексте Законопроекта встречаются указания на возможность регулирования специальным законодательством значительного круга вопросов (например, предлагаемые изменения в нормы Федерального закона № 315-ФЗ: абзац 2 части 7 статьи 3, пункт 11 части 7 статьи 30). Кроме того, такие нормы сохраняются и в самом законе (например, пункт «д» части 2 статьи 7, часть 2 статьи 17, часть 3.1. статьи 20 и др.). Представляется нецелесообразным закрепление в части 2 статьи 1 положения о том, что «федеральным законом могут устанавливаться в отношении саморегулируемой организации, объединяющей субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенного вида, более высокие требования к минимальному количеству членов саморегулируемой организации, к размеру обеспечения имущественной ответственности каждого члена саморегулируемой организации, требование наличия у саморегулируемой организации специализированных дополнительных органов, их функции», поскольку исчерпывающего перечня отраслевых особенностей фактически не устанавливается.

Кроме того возникает конкуренция норм проектируемого закона и Градостроительного кодекса Российской Федерации, в котором сохраняет законную силу норма части 4 статьи 4, устанавливающая приоритет норм Градостроительного кодекса Российской Федерации над гражданским законодательством, в том числе Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», при применении норм о саморегулировании в строительстве.

Статьей 13 Законопроекта изменяются способы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами. Так, обязательным условием является формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации, который применяется в качестве обеспечительной меры при солидарной ответственности саморегулируемой организации за деятельность своих членов в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. В соответствии со статьей 323 Гражданского кодекса Российской Федерации при нарушении солидарной обязанности должников кредитор вправе требовать исполнения обязательств как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности полностью, либо в

части долга. При этом в соответствии со статьей 325 Гражданского кодекса Российской Федерации исполнение солидарной обязанности полностью одним из должников освобождает остальных должников от исполнения кредитор. В тоже время статьей 324 Гражданского кодекса Российской Федерации установлен запрет на возражения должника (саморегулируемой организации), основанные на таких отношениях других должников с кредитором, в которых данный должник не участвует.

Таким образом, требование о возмещении причиненного вреда (ущерба) **всегда** будет предъявляться к саморегулируемым организациям, как к имеющим достаточное количество денежных средств для возмещения указанного вреда (ущерба).

Предлагаемое изменение солидарного обязательства саморегулируемой организации при условии применения дополнительного способа имущественной ответственности в виде личного или коллективного страхования на субсидиарное обязательство путем обращения взыскания сначала на страхование ответственности не выдерживает правовой конструкции и как следствие изменение на субсидиарную ответственность не будет происходить. Следовательно, страхование ответственности становится бессмысленным и будет нести только дополнительную необоснованную финансовую нагрузку на членов саморегулируемых организаций.

Кроме того, абзацем 4 части 12 статьи 13 предусмотрена не солидарная, а субсидиарная ответственность.

Не урегулированы Законопроектом и инструменты внесудебного урегулирования споров. Более того, в письме Минэкономразвития России в адрес Аппарата Правительства Российской Федерации от 16 июня 2015 года № 15776-ОФ/Д09н подчеркивается, что данный вопрос целесообразно оставить на усмотрение членов саморегулируемых организаций.

Таким образом не ясно, почему регулирование данного вопроса рассматривается как одна из целей Законопроекта.

Поддерживая необходимость урегулирования в Законопроекте вопросов деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций нельзя не отметить, что национальные объединения не являются саморегулируемыми организациями. Поэтому требуется исключение норм о национальных объединениях из Законопроекта, либо изменение его названия

(например, «О саморегулируемых организациях и их объединениях» либо «О саморегулировании в Российской Федерации»).

Не содержит Законопроект и стимулов для создания и развития саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве. Этот факт подтверждает и статистика. Большая часть саморегулируемых организаций «на добровольной основе» созданы только в тех отраслях, в которых планируется введение «обязательного» саморегулирования (см.: <https://rosreestr.ru/>).

Также следует отметить, что в официальном отзыве на проект федерального закона № 109205-5 от 13 января 2008 года № 57п-П9 отмечалось, что понятие «единство строительной отрасли» в действующем законодательстве отсутствует, что на практике может привести к возникновению правовой неопределённости. Нерешение данного вопроса явилось основанием отрицательного отзыва Правительства Российской Федерации.

Указанное замечание в рассматриваемом Законопроекте не устранено. На данный факт обращается внимание и в заключении Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по проекту Концепции совершенствования механизмов саморегулирования (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 2 июня 2015 года № П16-27666).

Полагаем, что применительно к строительной сфере более правильно говорить не о единстве строительной отрасли, а о единстве видов отраслевой деятельности.

Таким образом, Законопроект не достигает поставленных разработчиком основных целей его разработки и принятия.

2. Анализ норм Законопроекта, направленных на развитие и совершенствование института саморегулирования в России

Законопроект заслуживает положительной оценки в части регламентации реорганизации саморегулируемых организаций, контрольной деятельности саморегулируемых организаций, применения мер дисциплинарного воздействия.

Вместе с тем, практическое применение механизма реорганизации саморегулируемых организаций, предполагающих их объединение, возможно только в случае, когда сведения об одной из реорганизуемых

саморегулируемых организаций сохранятся в государственном реестре (не будут исключены). Такое возможно при реорганизации в форме присоединения. Это обеспечит возможность членов саморегулируемой организации непрерывно продолжать свою деятельность (при обязательном членстве субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации). Такая форма реорганизации будет востребована с учетом наблюдающейся тенденции по сокращению числа членов саморегулируемых организаций в связи с текущей экономической ситуацией. Однако без приведения пункта 2 части 1 статьи 21 Федерального закона № 315-ФЗ в соответствии с предлагаемой нормой положение о реорганизации саморегулируемых организаций останется декларативным.

Кроме того достаточно подробно урегулированы вопросы поступления и рассмотрения жалоб саморегулируемой организацией.

Существенной новеллой Законопроекта является введение норм, регламентирующих деятельность национальных объединений саморегулируемых организаций. Ранее такие нормы содержались только в отраслевом законодательстве о саморегулировании (Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и др.). Подробная регламентация функций национального объединения, членства в нем, органов управления национального объединения заслуживают положительной оценки. Вместе с тем следует отметить, что богатый опыт, накопленный национальными объединениями в строительной сфере практически не учтён.

Также следует отметить, что статьей 28 Законопроекта предложено утвердить состав органов управления национального объединения саморегулируемых организаций. Пунктом 4) части 1 указанной статьи к таким органам отнесены специализированные органы. Однако, далее по тексту предложенных изменений, равно как и в предыдущей действующей редакции закона компетенции указанных специализированных органов национального объединения саморегулируемых организаций, их видов, порядка избрания, деятельности, полномочий и прочее регламентированы не были, что делает затруднительным реализацию данной нормы.

Законопроектом предусматривается установление административной ответственности за уклонение от обязанности ведения реестра членов саморегулируемой организации, ведения и хранения дел членов

саморегулируемой организации, нарушения при принятии в члены саморегулируемой организации.

Вместе с тем следует отметить, что нормы, регулирующие составы административных нарушений в сфере саморегулирования включены в Главу 14. «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Объединение в одной главе административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и административных правонарушений при деятельности саморегулируемых организаций, являющихся некоммерческими организациями, противоречит логике построения указанного Кодекса.

Полагаем, что в связи с развитием института саморегулирования в России необходимо выделить отдельной главы: «Административные правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций».

Таким образом, следует в целом положительно оценить нововведения, предлагаемые Законопроектом.

3. Соответствие законопроекта нормам действующего законодательства

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 года № 12-П было отмечено, что представители той или иной профессии наделяются публично-правовыми функциями, а образуемые ими саморегулируемые организации - правом разрабатывать и устанавливать обязательные для своих членов правила профессиональной деятельности.

Однако Законопроект полностью не учитывает нормы статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации «Правоспособность юридического лица». В частности, норму, устанавливающую, что в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Кроме того, пунктом 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовой форме ассоциация (союз), к которым относятся в том числе некоммерческие

партнёрства, саморегулируемые организации. Пунктом 1 статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено обязательное отражение в наименовании юридического лица указания на организационно-правовую форму, а в случаях, когда законом предусмотрена возможность создания вида юридического лица, указания только на такой вид. По смыслу норм Гражданского кодекса Российской Федерации саморегулируемые организации являются видом некоммерческих организаций организационно-правовой формы ассоциация (союз). Следовательно, для государственной регистрации саморегулируемой организации в настоящее время достаточно государственной регистрации юридического лица в виде ассоциации (союза) с указанием, что такая организация является саморегулируемой организацией. Данная позиция неоднократно высказывалась Министерством юстиции Российской Федерации.

Предлагаемые дополнения в статью 5 Законопроекта предполагают введение запрета на добровольное прекращение членства в саморегулируемой организации в период проведения проверки или рассмотрения жалобы, или в период рассмотрения дела о применении меры дисциплинарного воздействия. Данная норма вступает в прямое противоречие с пунктом 1 статьи 123.11 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым член ассоциации (союза) вправе выйти из неё по своему усмотрению в любое время.

Частью 1 статьи 2 Законопроекта под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность по регулированию предпринимательской или профессиональной деятельности.

Однако данная норма вступает в прямое противоречие с общими принципами гражданского законодательства. Так, статья 1 «Основные начала гражданского законодательства» устанавливает, что гражданское законодательство основывается на признании **равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав.**

Возникает вопрос, каким образом предполагается регулирование некоммерческими организациями, каковыми являются саморегулируемые организации, предпринимательской деятельности, основной целью

осуществления которой в соответствии с гражданским законодательством является получение прибыли.

Законопроектом не учтены сложившиеся отношения и в сфере стандартизации. Так, статьей 4 Законопроекта устанавливаются требования к федеральным стандартам предпринимательской или профессиональной деятельности, разрабатываемым национальным объединением саморегулируемых организаций и требования к стандартам, разрабатываемым саморегулируемыми организациями. При этом формулировки части 2 статьи 4 не позволяют в полной мере определить состав информации, подлежащий отражению в разрабатываемых стандартах деятельности.

Так как содержание федеральных стандартов является обязательным к проверке органом по нормативному правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, утверждение таких федеральных стандартов органом по нормативному правовому регулированию является крайне затруднительным для национальных объединений саморегулируемых организаций.

Вместе с тем федеральные стандарты, утвержденные национальными объединениями саморегулируемых организаций, созданными в сферах предпринимательской или профессиональной деятельности, где членство в саморегулируемых организациях является добровольным, не подлежат дополнительному утверждению в государственных органах.

Также новеллой является распространение утвержденных федеральных стандартов на всех субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, где членство в саморегулируемых организациях является обязательным. При этом членство саморегулируемой организации в национальном объединении саморегулируемых организаций не является всегда обязательным. Возможность реализации такой нормы при отсутствии санкций за её нарушение вызывает вопросы.

Установление различного регулирования утверждения и распространения действия федеральных стандартов в зависимости от обязательности или добровольности членства в саморегулируемых организациях противоречит Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, которая направлена на единство регулирования деятельности саморегулируемых организаций и их национальных объединений вне зависимости от обязательности или добровольности членства в

саморегулируемых организациях. Также отсутствие ответственности за несоблюдение федеральных стандартов приведет к их формальности и неисполнению.

Необходимо отметить и тот факт, что в Российской Федерации сформирована и успешно функционирует национальная система стандартизации. Закреплено понятие «стандарт», определен национальный орган по стандартизации, созданы и успешно функционируют Технические комитеты.

Создание параллельной системы стандартизации не отвечает государственной политике в данной сфере, особенно после принятия Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» поэтому вызывает сомнение необходимость формирования такой системы, особенно в строительстве. Вместе с тем Экспертный совет положительно оценивает предложение законопроекта, согласно которому принимаемые национальным объединением саморегулируемых организаций документы, которые регламентируют деятельность членов саморегулируемых организаций, обязательны для применения и контроля саморегулируемыми организациями. Подобная система регламентирующих документов длительное время используется в таких сферах профессиональной деятельности, как, например, адвокатура. Такое предложение соответствует корпоративной природе института саморегулирования, когда баланс между регулирующей деятельностью саморегулируемых организаций и их национальным объединением устанавливается корпоративными процедурами системы саморегулирования конкретной отрасли.

В статье 13.1. предлагаемой редакции Законопроекта предлагается формулировка объекта страхования по договору страхования - имущественные интересы, связанные с риском ответственности членов саморегулируемой организации по обязательствам, возникающим вследствие причинения ущерба потребителям произведенных ими товаров (работ, услуг) и (или) третьим лицам. Между тем, Законом Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» предусмотрено следующее определение объекта страхования при страховании ответственности - имущественные интересы, связанные с риском наступления ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу. Предполагается

логичным привести формулировку законопроекта в соответствие с законом об организации страхового дела.

Предлагаемыми изменениями ущемляются имущественные права профессионального сообщества в строительной сфере. Взносы в компенсационный фонд в строительной сфере наиболее высокие.

Законопроектом устанавливается, что в случае ликвидации некоммерческой организации, имеющей статус саморегулируемой организации и (или) исключения сведений о такой некоммерческой организации из единого государственного реестра саморегулируемых организаций имущество, составляющее компенсационный фонд такой организации, подлежит передаче национальному объединению саморегулируемых организаций, членом которого является такая некоммерческая организация. В случае отсутствия национального объединения саморегулируемых организаций имущество, составляющее компенсационный фонд такой саморегулируемой организации, подлежит передаче в депозит нотариуса.

При этом в соответствии с частью 5 проектируемой статьи 32 по истечении трехлетнего срока лица, являвшиеся членами саморегулируемой организации на момент принятия решения об исключении из государственного реестра саморегулируемых организаций сведений о такой саморегулируемой организации и передаче имущества, составляющего компенсационный фонд, в национальное объединение и уплатившие взнос в компенсационный фонд саморегулируемой организации, вправе обратиться в суд с требованием о возврате части средств компенсационного фонда пропорционально размеру уплаченного взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации.

В то же время такого права не имеют члены саморегулируемых организаций, которые не являлись членами национального объединения саморегулируемых организаций. Следовательно, по истечении указанного трехлетнего периода неиспользованные средства компенсационного фонда саморегулируемой организации, хранящиеся на депозите нотариуса, могут **перейти в собственность нотариуса.**

Тем самым нарушается конституционный принцип о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Таким образом, предлагаемые изменения вступают в противоречие с общими конституционными принципами, принципами гражданского

законодательства, законодательства в сфере стандартизации, законодательства о страховом деле.

Законопроектом не учитываются нормы действующего законодательства, регулирующие общие правовые вопросы, что создаёт предпосылки возникновения правовых коллизий.

4. Соотношение норм законопроекта с нормами, регулирующими саморегулирование в строительной сфере

Значительное количество норм законопроекта существенно изменяют сложившиеся отношения в системе саморегулируемых организаций в строительстве. Кроме того такие изменения повлекут существенные затраты как саморегулируемых организаций, так и их членов. Поэтому обоснованность таких изменений вызывает сомнение.

В частности, статьёй 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации определена система документов, которые обязаны или имеют право принять саморегулируемые организации в строительной сфере. К таким документам относятся:

- требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;
- правила контроля в области саморегулирования;
- документ, устанавливающий систему мер дисциплинарного воздействия за несоблюдение членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования;
- стандарты саморегулируемых организаций;
- правила саморегулирования.

Исходя из норм Градостроительного кодекса Российской Федерации указанный перечень является закрытым.

Все указанные документы саморегулируемыми организациями строительной сферы разработаны и приняты на общих собраниях. Национальными объединениями подготовлены и предложены саморегулируемым организациям унифицированные документы.

В свою очередь Законопроектом проводится реформирование сложившейся в строительстве системы. Частью 1 проектируемой статьи 2 устанавливается закрытый перечень документов, подлежащих контролю со стороны саморегулируемой организации - федеральные стандарты предпринимательской или профессиональной деятельности, стандарты и внутренние документы саморегулируемой организации.

Однако далее в законопроекте встречаются такие документы, как правила саморегулирования и условия членства. Место данных документов в системе документов СРО и их содержание законопроектом не раскрывается.

Таким образом, в случае принятия Законопроекта СРО строительной сферы (более 500 организаций, объединяющих более 200 000 компаний) вынуждены будут приводить систему своих документов в соответствие с нововведениями.

Новеллой статьи 7.1. является обязательное отражение в реестре членов саморегулируемой организации информации обо всех поступивших в саморегулируемую организацию жалобах на члена саморегулируемой организации. Данное нововведение является существенным ограничением осуществления предпринимательской деятельности членов саморегулируемой организации, так как указанная информация воспринимается потребителем как возможность возникновения негативных последствий в процессе договорных отношений.

Представляется, что информацию о поступивших в саморегулируемую организацию жалобах на членов саморегулируемой организации и о процессе рассмотрения указанных жалоб необходимо размещать на отдельной странице официального сайта саморегулируемой организации, тем более что последствия в виде примененных мер дисциплинарного воздействия подлежат обязательному отражению в реестре членов саморегулируемой организации.

Также необходимо отметить, что нередко жалобы на деятельность членов саморегулируемых организаций являются необоснованными и не подлежащими рассмотрению, но при этом используются недобросовестными потребителями в качестве достижения своих неправомерных целей.

Также из Законопроекта не ясно, на кого возлагается обязанность проверки обоснованности жалобы.

В статье 10 Законопроекта предлагается изложить в новой редакции перечень мер дисциплинарного воздействия, появляется новая мера

дисциплинарного воздействия - приостановление права осуществления соответствующего вида предпринимательской или профессиональной деятельности.

При этом такие виды мер дисциплинарного воздействия как предписание и рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации остались в указанном перечне.

Предписание и рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации не могут являться мерами дисциплинарного воздействия, так как являются документированными управленческими решениями нормативного характера, издаваемыми в пределах предоставленной компетенции соответствующим органами саморегулируемой организации, и направлены на предотвращение какого-либо действия или бездействия, либо последствий действия или бездействия. В этом случае неисполнение вынесенного предписания влечет за собой наказание, т.е. применение соответствующей меры дисциплинарного воздействия.

В случае с применением меры дисциплинарного воздействия «рекомендация об исключении из членов саморегулируемой организации» сама мера не несёт правовых последствий для члена саморегулируемой организации в отличие от исключения из членов саморегулируемой организации. При этом внесение в реестр членов саморегулируемой организации отметки о применении меры воздействия «рекомендация об исключении из членов саморегулируемой организации», применённой дисциплинарным органом, нарушает права члена саморегулируемой организации на добросовестную конкуренцию.

Введение возможности установления внутренними документами саморегулируемой организации иных мер дисциплинарного воздействия является преждевременным в развитии института саморегулируемых организаций и может привести к формированию отрицательной практики деятельности саморегулируемых организаций.

Кроме того считаем необходимым введение такой меры дисциплинарного воздействия как исключение из членов саморегулируемой организации.

Также считаем необоснованным изменение компетенции органов саморегулируемых организаций, уполномоченных применять меры дисциплинарного воздействия.

Кроме того проектируемой статьёй 6 Законопроекта предлагается наделить саморегулируемые организации новыми функциями по осуществлению контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности, федеральных стандартов, стандартов и правил саморегулируемой организации, внутренних документов и условий членства в саморегулируемой организации.

Вместе с тем законодательством о градостроительной деятельности предусмотрен строительный контроль и государственный строительный надзор, которые проводятся в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка, техники безопасности в процессе указанных работ. Таким образом, требуется соотнесение предмета проверок саморегулируемой организации своих членов с предметом строительного контроля и государственного строительного надзора.

Проектируемыми частями 1 и 12 статьи 13 Законопроекта установлено, что саморегулируемая организация в целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами формирует компенсационный фонд и в соответствии с федеральными законами в пределах средств компенсационного фонда саморегулируемой организации в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации, несёт солидарную ответственность по обязательствам своего члена, возникшим в результате причинения вреда вследствие установленного судом, арбитражным судом в соответствии с установленной подведомственностью, третейским судом нарушения членом саморегулируемой организации требований федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности.

Вместе с тем в соответствии со статьёй 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации саморегулируемая организация в пределах средств компенсационного фонда саморегулируемой организации несет ответственность по обязательствам своих членов, возникшим вследствие причинения вреда третьим лицам вследствие разрушения, повреждения здания,

сооружения либо части здания или сооружения, нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения, если не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или чрезвычайного и не предотвратимого при данных условиях обстоятельства (непреодолимой силы).

Таким образом возникает правовая коллизия в отношении предмета ответственности саморегулируемой организации.

Ответственность саморегулируемой организации перед потребителями связана с ответственностью по договорным обязательствам, в том числе за сроки и качество выполненных работ (оказанных услуг). Однако соответствие члена требованиям саморегулируемой организации в настоящее время как правило не связано с возможностями члена саморегулируемой организации выполнять договор (контракт) или договоры (контракты), исходя из критериев объема работ по таким контрактам. У саморегулируемых организаций в настоящее время есть правовые возможности осуществлять контроль за деятельностью своих членов на предмет количества заключенных договоров (контрактов), общего объема выполняемых работ, возможностей члена саморегулируемой организации для надлежащего выполнения дополнительных объемов работ по новым договорам (контрактам). Но у саморегулируемых организаций отсутствует возможность отразить результаты такого контроля и способность одновременно выполнять конкретный объем работ в каком-либо официальном документе или ином источнике для заказчика, устанавливающим правоспособность члена саморегулируемой организации заключать определенный договор (контракт). При этом такой документ или иной источник информации должен быть основанием для заказчика отказать члену саморегулируемой организации в заключении договора (контракта) или в участии в конкурсе (аукционе) в случае превышения таким членом своих возможностей по выполнению дополнительного к уже имеющемуся объему работ. Местом официального размещения указанной информации может быть сводный реестр членов саморегулируемой организации, для чего необходимо дополнить норму, регулирующую состав сведений реестра членов саморегулируемой организации. Кроме этого необходимо исключить возможность недобросовестного поведения саморегулируемых организаций, выражающегося в необоснованном предоставлении своим членам права участвовать в конкурсах (аукционах) посредством занесения данных об этом в

реестр вручную без необходимых проверок. Последовательно внедряя корпоративные начала в институт саморегулирования, в качестве меры, направленной на исключение таких возможностей, можно предусмотреть наделение национального объединения саморегулируемых организаций полномочиями по утверждению условий выполнимости контракта исходя из критериев наличия финансовых средств, обеспеченности займами, количества работников, общей цены уже заключенных договоров, выданного свидетельства о допуске к работам, которые составляют предмет контракта и иных утверждаемых им критериев. Этому же будет способствовать автоматизация вывода данных о возможности выполнять контракт исходя из занесенных в информационную систему реестра критериев и результатов контроля членов саморегулируемой организации. При этом указанная информация должна включаться в единый реестр членов саморегулируемых организаций, который ведет национальное объединение саморегулируемых организаций. Вместе с тем в законодательстве необходимо установить обязанность государственных и муниципальных органов, осуществляющих проведение конкурса (аукциона), принимать решение о заключении договора (контракта), исходя из сведений реестра о возможности выполнять договор (контракт). Ответственность саморегулируемой организации за невыполнение или ненадлежащее выполнение её членом договора (контракта) в этом случае возможна только при условии заключения такого договора (контракта) с членом саморегулируемой организации на основании сведений единого реестра членов. Без решения указанных вопросов возложение на саморегулируемые организации ответственности перед потребителями выполненных её членами работ (услуг) заложит риски ненадлежащего выполнения саморегулируемыми организациями возложенных на них обязательств, что породит новые претензии к институту саморегулирования.

Кроме этого Экспертный Совет считает, что необходимо законодательно наделить саморегулируемую организацию правом выступать от своего имени в защиту прав и законных интересов своих членов во взаимоотношениях с потребителями и заказчиками, включая право выступать истцом в суде. Таким образом, саморегулируемая организация кроме несения ответственности сможет осуществлять функцию по защите своих членов от недобросовестных заказчиков, несвоевременно оплачивающих выполненные работы.

Таким образом, Законопроектом без достаточного обоснования изменяются подходы к регулированию сложившихся отношений, а также вводится новое регулирование без детализации порядка его исполнения.

Кроме того необходимо отметить, что Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленным при непосредственном участии разработчика предлагаемого к обсуждению законопроекта, устанавливается принципиально иной подход к системе саморегулирования (например, возможность членства в СРО ассоциированных лиц, получение статуса саморегулируемой организации в отношении различных видов финансовой деятельности и др.).

5. Выработка предложений к предложенной редакции

В целях развития системы саморегулирования в Российской Федерации полагаем необходимым урегулировать в Законопроекте вопросы реорганизации членов саморегулируемых организаций в части правовых последствий перехода прав на средства компенсационного фонда, установления квалификационных требований к составу исполнительного органа саморегулируемой организации,

Кроме того необходимо уточнить предмет саморегулирования.

Проектируемой статьей 13 Законопроекта предусмотрено осуществление инвестирования средств компенсационного фонда путём заключения договора доверительного управления средствами компенсационного фонда с управляющей компанией либо договора об оказании услуг специализированного депозитария. Вместе с тем не предусмотрены гарантии сохранности средств компенсационных фондов, поскольку не устраняются риски их потери в случаях, не связанных с выплатами потерпевшим, что приведет к существенным затруднениям восстановления компенсационных фондов при банкротстве кредитных организаций и управляющих компаний. По сведениям Центрального Банка России из года в год количество аннулированных лицензий кредитных организаций (банков) значительно меньше количества аннулированных лицензий, выданных другим институтам финансового посредничества (управляющим компаниям). Предлагаемый

вариант размещения средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций является более затратным и более рискованным.

Аналогичное замечание к проектируемой статье 26 законопроекта, предполагающей необходимость размещения средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, поступивших в национальные объединения саморегулируемых организаций, в порядке, установленном для саморегулируемых организаций с использованием договоров доверительного управления, заключенных с управляющими организациями.

Одновременно следует отметить, что в тексте Законопроекта присутствуют терминологические несоответствия и несогласованность внутреннего содержания.

Общие предложения представлены в табличном виде в Приложении.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет считает принятие Законопроекта в представленном виде нецелесообразным. Законопроект требует существенной доработки в соответствии с изложенными выше замечаниями.

Приложение на 7 листах.

Председатель Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение строителей»
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.Н. Глушков

Руководитель Рабочей группы
Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение строителей»
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.Ф. Суров

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

по внесению изменений и дополнений в законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Статья, куда предлагается внесение изменений	Предлагаемые изменения	Обоснование предложений
Часть 2 статьи 1	Дополнить словами: «дополнительные требования к составу сведений реестра членов саморегулируемых организаций».	
Пункт 2 части 3 статьи 3	2) наличие стандартов деятельности, внутренних документов некоммерческой организации, обязательных для выполнения всеми членами некоммерческой организации;	Понятие «стандарт деятельности» отсутствует в законопроекте. Есть только <i>федеральные стандарты предпринимательской или профессиональной деятельности и стандарты саморегулируемой организации.</i> Наличие какого стандарта является основанием для включения в реестр не ясно. Более того, исходя из буквального прочтения законопроекта при принятии федеральных стандартов предпринимательской или профессиональной деятельности наличие стандартов саморегулируемой организации для включения в реестр будет обязательно.
Часть 7 статьи 3	Дополнить абзацем: В случае реорганизации некоммерческих организаций, созданных в виде саморегулируемых организаций, в форме присоединения, реорганизованная некоммерческая организация, к которой присоединена другая некоммерческая организация, не исключается из государственного реестра саморегулируемых организаций.	1. Сейчас у некоторых СРО назрела необходимость объединиться из-за сокращения количества членов. 2. Сделать они этого не могут, т.к. по действующему законодательству обе СРО будут исключены из государственного СРО, а на это они пойти не могут. Механизм заработает только если хотя бы одна из СРО останется в госреестре.

Статья 4. Федеральные стандарты предпринимательской или профессиональной деятельности, стандарты деятельности саморегулируемых организаций	Привести в соответствие с Федеральным законом от 19 июня 2015 года «О стандартизации в Российской Федерации»	В Российской Федерации создана система национальной стандартизации. Построение параллельной системы стандартизации, наряду с существующей затратно и нецелесообразно.
Абзац 2 части 8 статьи 4	Дополнить словами: «в качестве нормативного правового акта».	Уточняющая правка.
Часть 2 статьи 4.1		Требование необоснованно. На момент создания национального объединения все СРО уже разработали и приняли свои внутренние документы.
Часть 6 статьи 5	Дополнить частью 6 следующего содержания: 6. В случае если федеральным законом установлено возникновение специальной правоспособности члена саморегулируемой организации в связи с выдачей саморегулируемой организацией своему члену свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, специальная правоспособность возникает с момента начала действия такого свидетельства и прекращается с момента прекращения действия такого свидетельства.	Приведение в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации
Часть 3 статьи 6	Дополнить пунктом 6 следующего содержания: «6) создавать объединения саморегулируемых организаций и быть членом таких объединений».	Уточнение прав саморегулируемых организаций.
Часть 3 статьи 6	Дополнить пунктом 7 следующего содержания: «7) от своего имени защищать права и законные интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с потребителями и заказчиками выполненных ими работ в установленном законодательством Российской Федерации порядке, включая право выступать истцом и ответчиком в суде.»	СРО кроме несения ответственности сможет защищать своих членов от недобросовестного заказчика, несвоевременно выплачивающего денежные средства.
Часть 2 статьи 13	Дополнить словами: «зачисляемых на отдельный расчетный счет саморегулируемой организации в российской кредитной	Необходима конкретизация, куда направляются денежные средства компенсационного фонда для защиты от недобросовестности

	организации».	должностных лиц саморегулируемой организации.
Часть 6 статьи 13	Изложить в следующей редакции: 6. Размещение средств компенсационного фонда в целях их сохранения и прироста и инвестирование таких средств осуществляются саморегулируемой организацией самостоятельно в российские кредитные организации, недвижимость или через управляющие компании в иные активы. Не допускается размещение средств компенсационного фонда совместно с иными средствами принадлежащими саморегулируемой организации.	В случае размещения денежных средств на специальных счетах в кредитных организациях привлечение управляющих нецелесообразно и затратно.
Часть 9 статьи 13	Изложить в следующей редакции: 9. Саморегулируемая организация, сформировавшая компенсационный фонд и не принявшая решение о размещении средств компенсационных фондов в одной или нескольких российских кредитных организациях и (или) инвестировании в недвижимость, обязана провести конкурсы, в порядке, установленном внутренними документами саморегулируемой организации,	В случае размещения денежных средств на специальных счетах в кредитных организациях привлечение управляющих нецелесообразно и затратно.
Часть 10 статьи 13	Дополнить словами и абзацем: «за исключением случаев, установленных настоящим пунктом. В случае, если в соответствии с федеральными законами членство в саморегулируемой организации является обязательным, и саморегулируемыми организациями создано национальное объединение саморегулируемых организаций, требования к объектам инвестирования средств компенсационного фонда саморегулируемой организации и структуре активов, в которые инвестируются средства компенсационного фонда саморегулируемой организации, а также требования к размещению средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций в российских кредитных организациях устанавливаются национальным объединением саморегулируемых организаций.»	Повышение ответственности саморегулируемых организаций и их объединений за сохранность компенсационного фонда.

Абзац 1 части 12 статьи 13	Изложить в следующей редакции: 12. Саморегулируемая организация в соответствии с федеральными законами в пределах средств компенсационного фонда саморегулируемой организации в порядке, установленном гражданским законодательством Гражданским—кодексом Российской Федерации, несет солидарную ответственность по обязательствам своего члена, возникшим в результате причинения вреда вследствие установленного судом, арбитражным судом в соответствии с установленной подведомственностью, третейским судом нарушения членом саморегулируемой организации требований федеральных—стандартов, технических регламентов, стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности.	Уточнение понятий.
Абзац 2 части 12 статьи 13	Изложить в следующей редакции: «Основанием для обращения взыскания на компенсационный фонд считается установленный вступившим в законную силу решением суда, арбитражного суда, третейского суда факт причинения ущерба действиями (бездействием) члена саморегулируемой организации в результате нарушения требований федеральных—стандартов, технических регламентов, стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, принятия саморегулируемой организацией—в установленном нормативах, членом которой он является на момент причинения вреда. на момент их нарушения.»	Уточнение оснований и сроков возникновения обязательств по возмещению вреда. Нарушение законных прав возникает в период выполнения работ и проявиться может через длительный срок.
Абзац 4 части 13 статьи 13	Изложить в следующей редакции: «Требование о возмещении вреда за счет компенсационного фонда предъявляется к саморегулируемой организации, членом которой является или являлся субъект предпринимательской или профессиональной деятельности на момент нарушения требований технических регламентов, стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности причинения им	Уточнение оснований и сроков возникновения обязательств по возмещению вреда.

	«ответственный убытков»	
часть 20 статьи 13	Изложить в следующей редакции: «20. В случае ликвидации некоммерческой организации, именной созданной в виде саморегулируемой организации, и (или) исключения сведений о такой некоммерческой организации из единого государственного реестра саморегулируемых организаций имущество, составляющее компенсационный фонд такой организации, подлежит передаче национальному объединению саморегулируемых организаций, членом которого является такая некоммерческая организация. В случае отсутствия национального объединения саморегулируемых организаций имущество, составляющее компенсационный фонд такой саморегулируемой организации, подлежит передаче в депозит нотариуса в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»	Приведение терминологии в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации.
Статья 13.1. Договор страхования ответственности	По тексту статьи заменить понятие «личное страхование» на «индивидуальное страхование».	Приведение терминологии в соответствие с законодательством о страховой деятельности.
Абзац 1 статьи 13.1.	Дополнить словами: «в том числе с риском ответственности за нарушение договора.»	В силу норм Гражданского кодекса Российской Федерации виды страхования подлежат Данный вид рисков также требует страхования.
Абзац 2 статьи 13.1.	Изложить в следующей редакции: Страховым случаем при использовании системы индивидуального и (или) коллективного страхования является установленный вступившим в законную силу решением суда или признанный страховщиком факт причинения ущерба действиями (бездействием) члена саморегулируемой организации в результате нарушения требований федеральных стандартов, стандартов и правил предпринимательской или	Уточнение момента возникновения страхового случая

	профессиональной деятельности, установленных саморегулируемой организацией, членом которой он являлся на момент такого нарушения причинения ущерба.	
Абзац 3 статьи 13.1.	Исключить либо изложить в иной редакции.	Устранение внутренних противоречий законопроекта. Заключение договора коллективного страхования членом саморегулируемой организации самостоятельно невозможно.
Пункт 2 части 1 статьи 21	Дополнить словами: «, за исключением случаев, установленных настоящим законом.».	Устранение внутренних противоречий законопроекта.
Часть 6 статьи 25	Изложить в следующей редакции: 2) копии свидетельства о государственной регистрации объединения саморегулируемых организаций в качестве юридического лица в организационно-правовой форме ассоциации (союза) некоммерческой организации ;	Приведение терминологии в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации.
Подпункт 13 части 1 статьи 26	Изложить в следующей редакции: 13) ведение сводного реестра членов саморегулируемых организаций соответствующего вида предпринимательской или профессиональной деятельности, если членство в саморегулируемой организации является обязательным в соответствии с федеральным законом, в объеме сведений, установленном статьёй 7 и 7.1. настоящего Федерального закона. Порядок ведения сводного реестра членов саморегулируемых организаций устанавливается национальным объединением саморегулируемых организаций федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию деятельности саморегулируемых организаций . Саморегулируемая организация обязана предоставить в порядке, установленном национальным объединением саморегулируемых организаций федеральным органом ,	Повышение роли национальных объединений саморегулируемых организаций. Исключение излишнего вмешательства государственных органов в деятельность саморегулируемых организаций.

	осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию деятельности саморегулируемых организаций, сведения о членах данной саморегулируемой организации, для их внесения в сводный реестр членов саморегулируемых организаций в течение пяти рабочих дней с момента включения члена саморегулируемой организации в реестр членов саморегулируемой организации.	
--	---	--