



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»

(подпись)

А.Н. Глушков

«24» 10 2022 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «14» октября 2022 г. № 102)

Заключение

по результатам рассмотрения предложений по внесению изменений в законодательство в части освобождения от обязанности по внесению взноса в компенсационный фонд при смене юридического адреса и переходе в другую саморегулируемую организацию

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ предложений ООО «ФракДжет-Строй» по внесению изменений в законодательство в части освобождения юридического лица или индивидуального предпринимателя от обязанности по внесению взноса в компенсационный фонд при смене юридического адреса и переходе в другую саморегулируемую организацию (далее – инициатива).

Правовая экспертиза проводилась в период с 11.04.2022 по 18.07.2022 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Некрасов Д.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдулов Р.Э.;
- 3) Бунина О.И.;
- 4) Денискин Н.Н.;
- 5) Дубинина Н.А.;
- 6) Ерёмин В.А.;
- 7) Кузенский А.В.;
- 8) Макаров П.В.;
- 9) Максимов А.В.;
- 10) Мешалов А.В.;
- 11) Москвитин М.В.;
- 12) Разумова Н.М.;
- 13) Ребрищев И.Н.;
- 14) Худзинская И.А.;
- 15) Шевляков В.В.;
- 16) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: изложенные в инициативе предложения, нормы действующего законодательства Российской Федерации в сфере градостроительной деятельности, законодательства в сфере деятельности саморегулируемых организаций.

Данное заключение направлено на анализ порядка и нормативных основ перехода юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в саморегулируемую организацию другого региона при изменении юридического адреса таких лиц, а также выработку законодательных предложений по устранению неблагоприятных последствий, таких как утрата взноса в компенсационный фонд, а также запрет на вступление в саморегулируемую организацию в течение одного года при добровольном прекращении членства в

саморегулируемой организации, необходимом для перехода в саморегулируемую организацию региона по новому месту регистрации лица.

С 4 июля 2016 года вступила в силу статья 55.6 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 года № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 372-ФЗ), из которой следует, что юридические лица, индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в установленном законом порядке на территории субъекта Российской Федерации, должны быть членами саморегулируемой организации, которая зарегистрирована на территории этого же субъекта Российской Федерации, то есть был установлен так называемый «принцип регионализации членства в строительных саморегулируемых организациях».

Указанным законом был предусмотрен переходный период до 01.10.2017г. в течение которого члены имели возможность перейти в саморегулируемую организацию, зарегистрированную на территории того же субъекта Российской Федерации, с переводом взноса в компенсационный фонд. По окончании указанного переходного периода, с 01.10.2017 г. при смене региона регистрации юридические лица и индивидуальные предприниматели сталкиваются с необходимостью прекращения членства в саморегулируемой организации.

При этом согласно части 5 статьи 55.7 ГрК РФ уплаченный взнос (взносы) в компенсационный фонд (компенсационные фонды) саморегулируемой организации утрачиваются. Кроме того, в соответствии с частью 6 статьи 55.7 ГрК РФ в случае прекращения индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом членства в саморегулируемой организации такой индивидуальный предприниматель или такое юридическое лицо в течение одного года не могут быть вновь приняты в члены саморегулируемой организации. Согласно письму Ростехнадзора от 06.07.2017 г. № 09-01-04/8306 требования части 6 статьи 55.7 ГрК РФ распространяются

только на лиц, добровольно прекративших членство в саморегулируемой организации. Вместе с тем указанное ограничение не применяется, если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель исключены из членов по инициативе саморегулируемой организации, например, за несоответствие организации-члена саморегулируемой организации её внутренним нормативам и стандартам.

В связи с этим распространена практика прекращения членства в связи с переходом лица в другую саморегулируемую организацию по инициативе саморегулируемой организации путем исключения такого лица из её членов, а не по заявлению лица об исключении из членов саморегулируемой организации. Между тем, данный порядок действий не всегда реализуем, поскольку возможность его применения зависит исключительно от воли саморегулируемой организации, которая не всегда заинтересована в беспрепятственном переходе своего члена в иную саморегулируемую организацию.

Всё вышеизложенное указывает на противоречия в действующем законодательстве и сложности соблюдения обязательного регионального принципа членами строительных саморегулируемых организаций, меняющими юридический адрес на другой регион. Указанные проблемы являются основанием для обращений строительных компаний – членов саморегулируемых организаций с инициативой об установлении возможности перехода в другой регион по месту новой регистрации с переводом взноса в компенсационный фонд в соответствующую региональную саморегулируемую организацию.

Определенный прогресс в данной проблеме появился с принятием Федерального закона от 30.12.2021 № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 447-ФЗ). В соответствии с указанным Федеральным законом статья 55.6 ГрК РФ была дополнена частью 17, а статья 55.7 ГрК РФ - частями 8-10, регуливающими процедуру перехода лиц в саморегулируемую организацию, созданную в субъекте Российской Федерации, на территории которого ранее

отсутствовала соответствующая саморегулируемая организация, с перечислением внесённых взносов в компенсационные фонды. Введённая часть 17 статьи 55.6 ГрК РФ регламентирует процедуру перехода в саморегулируемую организацию по региональному принципу юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такое лицо зарегистрировано в субъекте Российской Федерации, в котором ранее не было саморегулируемой организации, и такое лицо состоит в саморегулируемой организации в ином субъекте в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 55.6 ГрК РФ. Законодатель прямо указал на обязательность перехода членов, состоящих в саморегулируемых организациях, зарегистрированных в субъектах, отличных от региона места регистрации таких членов, ввиду отсутствия региональных саморегулируемых организаций аналогичного вида, в саморегулируемые организации соответствующего вида в случае их создания в субъекте Российской Федерации по месту регистрации таких юридических лиц. Рассматриваемые изменения регламентируют исключительно процедуру перехода юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в созданные саморегулируемые организации в соответствии с региональным принципом, если до вступления в силу Федерального закона № 447-ФЗ в данном субъекте Российской Федерации отсутствовала соответствующая саморегулируемая организация, и отдельно отмечает, что возможность перечисления взносов в новую саморегулируемую организацию не распространяется на случаи, когда член саморегулируемой организации вступает в иную саморегулируемую организацию в связи с изменением места регистрации такого лица в другом субъекте Российской Федерации. Законодателем не был учтен запрос членов сообщества на освобождение от внесения взноса в компенсационный фонд при смене юридического адреса и переходе в любую другую саморегулируемую организацию.

Следует отметить, что императивный характер принципа регионализации объясняется необходимостью исключения или минимизации злоупотреблений и недобросовестного поведения со стороны самих саморегулируемых

организаций. Одной из целей совершенствования механизмов саморегулирования является исключение конкуренции между саморегулируемыми организациями, поскольку целями деятельности саморегулируемых организаций являются не только и не столько разработка и установление правил осуществления определенной деятельности и контроль за соблюдением требований этих правил, но и повышение гарантий безопасности и качества для потребителей товаров (работ, услуг), а в условиях конкуренции между саморегулируемыми организациями, как показала практика, достижение этих целей невозможно.

В связи с принятием Федерального закона № 372-ФЗ, необходимость конкурентной борьбы за участников рынка отпала, условия членства выровнялись, при этом размер членских взносов в региональных саморегулируемых организациях, в том числе у единственных в регионе, в целом остался на прежних уровнях. Действие регионального принципа обеспечило успех в борьбе с недобросовестными саморегулируемыми организациями, усилило контроль за саморегулированием в строительстве. Если говорить о необходимой взаимосвязи и взаимовлиянии саморегулируемых организаций и их участников, то нахождение саморегулируемой организации и ее участников в пределах одного субъекта Российской Федерации усиливает взаимосвязь участников, упрощает и делает более эффективным проведение проверок, позволяет учитывать интересы членов саморегулируемых организаций в отношениях с органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации, а также особенности осуществления деятельности в рамках конкретного территориального образования, в том числе повышая безопасность и качество строительства. В то же время, действующее законодательство не запрещает строительной организации, являясь членом саморегулируемой организации региона своей регистрации, осуществлять деятельность на всей территории Российской Федерации.

Осуществление рассматриваемой инициативы вновь создаст условия для конкурентной борьбы среди саморегулируемых организаций, что отрицательно повлияет на функционирование системы саморегулирования. При наличии

возможности вступления в саморегулируемую организацию любого региона после изменения места регистрации, саморегулируемые организации будут заинтересованы в предложении лучших условий членства и их рекламе на всей территории Российской Федерации, что приведёт к возвращению саморегулируемого сообщества в состояние, предшествующее принятию Федерального закона № 372-ФЗ.

Следует также отметить, что рассматриваемая инициатива обоснована желанием компании сменить регион своей регистрации для возможной оптимизации налогообложения и/или прекращения членства в саморегулируемой организации с завышенными требованиями к членству. При этом производственная деятельность компании, материально-техническая база, штат сотрудников остаются в прежнем регионе.

В соответствии со ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) в Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные. Федеральные, региональные и местные налоги и сборы составляют общую систему налогообложения. Кроме неё, НК РФ предусматривает специальные налоговые режимы, применение которых освобождает от обязанности платить некоторые налоги. Переход на специальные налоговые режимы доступен для малого бизнеса, соответствующего ряду ограничений, и компаний или индивидуальных предпринимателей из отдельных отраслей. Действительно, иногда изменение региона позволяет экономить на налогах. Например, смена одного региона на другой с более низкой ставкой по упрощённой системе налогообложения позволяет уменьшить налог по упрощенной системе налогообложения. Однако переход компании в другой регион по причине выгодных ставок и льгот, когда основная деятельность продолжает осуществляться по прежнему месту, расценивается налоговыми органами как схема ухода от уплаты налогов (см., например, решение Арбитражного суда Республики Крым от 23.08.2018 по делу № А83-6320/2018).

При подготовке настоящего заключения отделом реестра Ассоциации «Национальное объединение строителей» по инициативе председателя

Экспертного совета был подготовлен статистический отчёт о количестве организаций-членов саморегулируемых организаций, с 01.07.2017 г. сменивших место регистрации на иной регион и вступивших в саморегулируемые организации другого региона с потерей взноса в компенсационный фонд прежней саморегулируемой организации и уплатой нового. Согласно данному отчёту, подобных организаций оказалось менее 2,5% от общего количества членов саморегулируемых организаций, что указывает на незначительный запрос строительного сообщества на подобного рода процесс.

Экспертный совет отмечает, что при переходе в саморегулируемую организацию другого региона с переводом взноса в компенсационный фонд, новая саморегулируемая организация берёт на себя и всю ответственность своего нового члена за весь период его членства в прежней саморегулируемой организации. Со дня поступления взноса в компенсационный фонд саморегулируемая организация, в которую переходит лицо, несёт ответственность по обязательствам такого члена, возникшим вследствие причинения вреда и/или ущерба в случаях, предусмотренных статьями 60, 60.1 ГК РФ, в связи с причинением вреда, ущерба вследствие недостатков работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, которые осуществлялись до дня поступления взноса в компенсационный фонд (фонды) саморегулируемой организации. При приёме в саморегулируемую организацию такого члена довольно сложно доподлинно выяснить, имеются ли у его контрагентов и потребителей его услуг условия для предъявления претензий, в том числе, с последующим взысканием средств из компенсационного фонда саморегулируемой организации в порядке субсидиарной и/или солидарной ответственности. Подобным способом ухода от потенциальных взысканий могут воспользоваться и саморегулируемые организации, создавая предпосылки и условия для перехода неблагонадежных членов с ожидаемыми взысканиями из средств компенсационного фонда в саморегулируемые организации других регионов.

По мнению Экспертного совета, сохранение устоявшегося принципа деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства с учетом рассматриваемой инициативы возможно, но только путем внесения изменений в нормы ГрК РФ.

Экспертный совет отмечает, что по смыслу пункта 6 статьи 55.7 ГрК РФ, ограничение на прием в члены саморегулируемой организации в течение одного года юридического лица, прекратившего членство в саморегулируемой организации, должно являться санкцией за его противоправное поведение, ставшее основанием для его исключения из саморегулируемой организации, членом которой он являлся ранее. В связи с этим Экспертный совет предлагает изложить пункт 6 статьи 55.7. ГрК РФ в следующей редакции: «В случае исключения индивидуального предпринимателя или юридического лица из членов саморегулируемой организации по причине несоблюдения им требований законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, о техническом регулировании, требований, установленных в стандартах на процессы выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, утвержденных соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций, такой индивидуальный предприниматель или такое юридическое лицо в течение одного года не могут быть вновь приняты в члены саморегулируемой организации».

И, напротив, целесообразно предоставить членам, добровольно вышедшим из саморегулируемой организации, в том числе в связи со сменой места государственной регистрации, право без ограничения срока вступать в иную саморегулируемую организацию, в том числе другого региона. При этом, во избежание возобновления недобросовестной деятельности по привлечению саморегулируемыми организациями новых членов, а также смены места регистрации членами саморегулируемых организаций, на момент или до перехода причинившим вред и/или ущерб вследствие недостатков работ в

случаях, предусмотренных статьей 60, 60.1 ГрК РФ, но умышленно переносящим ответственность и возможные выплаты из средств компенсационного фонда (фондов) в новую саморегулируемую организацию, сохранить обязанность по внесению взноса в компенсационный фонд при вступлении в саморегулируемую организацию по своему новому месту регистрации.

Данный вывод также находит свое подтверждение в постановлении Пятого арбитражного апелляционного суда от 09.09.2020 № 05АП-4454/2020 по делу № А59-1873/2020 о признании недействительным решения правления ассоциации в части отказа в приёме общества в члены саморегулируемой организации при переходе в саморегулируемую организацию по новому месту государственной регистрации. Апелляционная коллегия, оценив в совокупности положения законодательства и фактические обстоятельства дела, пришла к выводу, что отказ в приёме в члены саморегулируемой организации на основании пункта 6 статьи 55.7 ГрК РФ лицу, которое, следуя установленному законодательством региональному принципу саморегулирования в сфере строительства, намерено вступить в члены саморегулируемой организации по месту регистрации, является необоснованным и не направлен на реализацию целей, преследуемых законодателем при внесении изменений в ГрК РФ Федеральным законом № 372-ФЗ.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет не поддерживает предложения ООО «ФракДжет-Строй» по внесению изменений в законодательство в части освобождения юридического лица или индивидуального предпринимателя от обязанности по внесению взноса в компенсационный фонд при смене юридического адреса и переходе в другую саморегулируемую организацию. Вместе с тем, Экспертный совет отмечает целесообразность внесения в Градостроительный кодекс Российской Федерации изменений, изложенных в настоящем заключении, с целью

устранения неблагоприятных последствий в виде запрета на вступление в саморегулируемую организацию в течение одного года при добровольном прекращении членства, необходимом для перехода в саморегулируемую организацию региона по новому месту регистрации лица, и при этом указывает на необходимость сохранения обязанности по внесению взноса в компенсационный фонд (фонды) саморегулируемой организации региона нового места регистрации лица.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Д.В. Некрасов