



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____ **А.Ю. Молчанов**
(подпись)

«24» 10 2018 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «20» июля 2018 г. № 61)

**Заключение
по результатам правовой экспертизы
проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный
закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные
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 в отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработанного Минэкономразвития России и доработанного по результатам согласительных совещаний и заседаний рабочей группы, образованной в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 12.12.2017 № ИШ-П7-8257 (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 27.05.2018 по 20.07.2018 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе (протокол от 27.05.2018 № 60 заседания Экспертного Совета):

- 1) Мешалов А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Артюхина А.Ю.;
- 3) Глушков А.Н.;
- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Князев А.Л.;
- 6) Панарина В.В.;
- 7) Разумова Н.М.;
- 8) Федорченко М.В.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал законопроект в редакции по состоянию на 21.05.2018 и пояснительную записку к нему, Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее - Федеральный закон № 315-ФЗ), Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 372-ФЗ) в части регулирования деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства.

Законопроектом предлагается изменение правового регулирования по широкому спектру деятельности саморегулируемых организаций во всех сферах экономики, в том числе:

- повышение степени унификации правового регулирования и, соответственно, уменьшение специального регулирования в отраслевом законодательстве Российской Федерации;
- установление формирования компенсационного фонда в качестве основного способа обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций;

- определение порядка осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов;
- установление системы стандартизации в рамках института саморегулирования;
- урегулирование порядка формирования и деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций;
- закрепление подходов к введению обязательного саморегулирования в отраслях экономики и сегментах рынка.

Рассмотрев законопроект, Экспертный Совет поддерживает следующие изменения:

1. Законопроектом вводится институт признания результатов деятельности саморегулируемой организации (проектируемая статья 6¹ Федерального закона № 315-ФЗ) федеральным органом исполнительной власти, Центральным банком Российской Федерации, осуществляющим (организующим) в отношении членов такой саморегулируемой организации государственный контроль (надзор), профессиональное обучение, повышение квалификации, аттестацию и иные виды деятельности, на основании заключаемого соглашения о признании результатов деятельности.

При этом в отношении членов саморегулируемой организации, результаты деятельности которой были признаны в установленном порядке, не осуществляется деятельность федеральных органов исполнительной власти, Центрального банка Российской Федерации (в том числе деятельность по осуществлению государственного контроля (надзора), по профессиональному обучению, повышению квалификации, аттестации), предмет которой аналогичен предмету деятельности такой саморегулируемой организации. Фактически это означает передачу отдельных функций, в том числе надзорных, от государства саморегулируемым организациям. По мнению Экспертного Совета, предлагаемый законопроект механизм является закономерным этапом развития системы саморегулирования в целом, однако, учитывая тождественную природу контроля (надзора), который осуществляется

федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Экспертный Совет считает необходимым распространить механизм признания результатов деятельности саморегулируемой организации на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Кроме того, по мнению Экспертного Совета, необходимо предусмотреть участие национальных объединений саморегулируемых организаций в признании результатов деятельности саморегулируемых организаций.

2. Возможность определения в отраслевом законодательстве минимального количества членов саморегулируемых организаций.

3. Возможность установления в отраслевом законодательстве регионального принципа членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации.

4. Установление невозможности членства в одной саморегулируемой организации одновременно субъектов предпринимательской деятельности и субъектов профессиональной деятельности.

5. Установление продолжительного переходного периода — до 01.01.2022.

6. Введение регулирования порядка реорганизации саморегулируемых организаций в форме присоединения без риска для саморегулируемой организации, к которой присоединяется другая саморегулируемая организация, быть исключённой из государственного реестра саморегулируемых организаций. При такой форме реорганизации к реорганизованной саморегулируемой организации переходят имущество, включая средства компенсационных фондов, права и обязанности саморегулируемой организации, ликвидированной в результате реорганизации. Экспертный Совет ранее выражал поддержку указанной формы реорганизации саморегулируемых организаций с подробным обоснованием (экспертное заключение от 21.03.2016 размещено на сайте Ассоциации «Национальное объединение строителей» www.nostroy.ru в разделе «Экспертный Совет»).

7. Введение ограничения в отношении лица на вступление в новую саморегулируемую организацию при его исключении из саморегулируемой организации (в случае обязательного членства субъекта предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации).

Экспертный Совет также считает целесообразным ввести ограничение в части возможности лица добровольно прекратить членство в саморегулируемой организации на период:

- рассмотрения саморегулируемой организацией вопроса о применении к такому члену меры дисциплинарного воздействия по результатам осуществления контроля;

- рассмотрения саморегулируемой организацией вопроса об исключении такого лица из саморегулируемой организации в связи с неустранением нарушений, выявленных в результате контроля и в связи с которыми саморегулируемой организацией ранее были применены меры дисциплинарного воздействия.

Вместе с этим Экспертный Совет приходит к выводу о необходимости изменения регулирования следующих механизмов и правовых конструкций, включённых в законопроект:

1. Включение и исключение сведений о саморегулируемой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций.

Федеральный закон № 315-ФЗ в действующей редакции устанавливает основания для исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций (статья 21). При этом частями 2 и 2¹ статьи 1 предусматривается возможность установления особенностей получения и прекращения статуса саморегулируемой организации отраслевым законодательством. Так, согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации документы и сведения направляются некоммерческой организацией, претендующей на получение статуса саморегулируемой организации, в соответствующее национальное

объединение саморегулируемых организаций, а по результатам их анализа вместе с заключением направляются в Ростехнадзор для принятия решения о включении сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций или об отказе во включении. Также сведения о саморегулируемой организации могут быть исключены Ростехнадзором из государственного реестра саморегулируемых организаций во внесудебном порядке на основании соответствующего заключения национального объединения саморегулируемых организаций.

Законопроектом исключается такая возможность, что не может быть оценено как положительное изменение в сфере саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. Четырёхлетняя практика (с момента принятия Федерального закона от 24.11.2014 № 359-ФЗ) дополнительной проверки документов некоммерческой организации национальным объединением, которое обладает дополнительными сведениями обо всех членах саморегулируемых организаций (функция ведения единого реестра членов саморегулируемых организаций), а также практика реализации внесудебного механизма исключения Ростехнадзором сведений о саморегулируемых организациях из государственного реестра саморегулируемых организаций показала их эффективность. Все решения Ростехнадзора об отказе во включении сведений и об исключении сведений о строительных саморегулируемых организациях из государственного реестра саморегулируемых организаций (за исключением одного), обжалуемые некоммерческими организациями, были признаны арбитражным судом законными.

Кроме того, в проектируемой части 3 статьи 3 Федерального закона № 315-ФЗ в части требований к некоммерческой организации, получающей статус саморегулируемой организации, не предусмотрено такое требование, как отсутствие у некоммерческой организации территориальных подразделений, филиалов и представительств, расположенных за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором зарегистрирована некоммерческая организация. Однако подобное требование является одним

из ключевых в существующей системе саморегулирования в строительной отрасли (пункт 2 части 3 статьи 55⁴ Градостроительного кодекса Российской Федерации). С учётом проектируемой части 2 статьи 1 Федерального закона № 315-ФЗ указанное требование нельзя будет установить отраслевым законом.

Таким образом, по мнению Экспертного Совета, в законопроекте целесообразно предусмотреть одну из следующих правовых конструкций:

- предусмотреть возможность отраслевым законодательством (Градостроительным кодексом Российской Федерации) устанавливать порядок получения статуса саморегулируемой организации, а также внесудебный порядок исключения сведений о саморегулируемых организациях из государственного реестра саморегулируемых организаций (проектируемая статья 1, а также проектируемая статья 23 в части обращения органа государственного надзора в национальное объединение саморегулируемых организаций для утверждения последним заключения о возможности исключения сведений о саморегулируемой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций);

- включить в законопроект правовую конструкцию получения и прекращения статуса саморегулируемой организации, которая включена в Градостроительный кодекс Российской Федерации в отношении получения и прекращения статуса саморегулируемых организаций в сфере строительства. Указанная правовая конструкция предполагает реальное участие сообщества в лице национальных объединений саморегулируемых организаций в принятии решений о получении или прекращении статуса саморегулируемой организации, что в значительной степени способствует развитию института саморегулирования.

2. Формирование и деятельность национальных объединений саморегулируемых организаций.

Законопроект расширяет сферу регулирования Федерального закона № 315-ФЗ, определяя право саморегулируемых организаций создавать национальные объединения саморегулируемых организаций, порядок их создания и функционирования.

При этом согласно законопроекту статус национального объединения приобретают ассоциации (союзы) саморегулируемых организаций в порядке, аналогичном приобретению статуса самих саморегулируемых организаций, - с момента внесения сведений в государственный реестр национальных объединений саморегулируемых организаций. Принимая во внимание, что согласно законопроекту одновременное существование нескольких национальных объединений саморегулируемых организаций в соответствующей сфере деятельности не допускается (пункт 3 части 7 проектируемой статьи 25), целесообразность создания и ведения государственного реестра национальных объединений вызывает сомнения.

Добровольность членства в национальных объединениях саморегулируемых организаций делает их роль в системе саморегулирования номинальной и не позволит надлежащим образом выполнять свои функции даже в случае создания, поскольку при снижении количества членов ниже минимального происходит потеря статуса национального объединения саморегулируемых организаций. Фактически это означает необоснованное ослабление контроля за деятельностью саморегулируемых организаций со стороны их национальных объединений как необходимой меры позитивного развития института саморегулирования, что нарушит баланс прав и интересов всех субъектов саморегулирования.

Необходимость создания в той или иной отрасли национального объединения саморегулируемых организаций, функции и роль такого национального объединения зависят главным образом от специфики отрасли, от степени влияния деятельности, являющейся предметом саморегулирования, на безопасность жизни и здоровья граждан, сохранность имущества физических и юридических лиц и т.д. Следует отметить, что за годы становления системы саморегулирования в отдельных отраслях деятельность национальных объединений саморегулируемых организаций достигла определённых положительных результатов, механизмы взаимодействия национальных объединений и саморегулируемых организаций, претерпев изменения, в конечном итоге сложились.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, необходимо сохранить существующее регулирование деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций в специальных федеральных законах (проектируемая статья 1), включив в законопроект лишь общие для всех отраслей бесспорные нормы. В этом случае диспозитивность норм законопроекта, регулирующих деятельность национальных объединений, исключит излишнее регулирование и создаст условия для их развития. Вместе с этим необходимо сохранить существующую в Градостроительном кодексе Российской Федерации обязательность членства саморегулируемых организаций в национальных объединениях саморегулируемых организаций в сфере строительства (часть 1 проектируемой статьи 27). При этом возможность установления специальными федеральными законами обязательности членства саморегулируемых организаций в национальных объединениях необходимо установить именно в основном тексте законопроекта, а не в его переходных положениях.

3. Определение сфер деятельности с обязательным членством в саморегулируемой организации.

Частью 2 статьи 5 Федерального закона № 315-ФЗ в редакции законопроекта определяются виды предпринимательской (профессиональной) деятельности, для осуществления которых (отдельных видов работ в их составе) членство в саморегулируемой организации является обязательным. Указанный перечень является исчерпывающим и подлежит изменению только путём внесения изменений в Федеральный закон № 315-ФЗ. В указанный перечень включён вид деятельности «строительство». Таким образом, предложенный законопроектом механизм означает обязательное членство всех лиц, осуществляющих любые виды работ, относящиеся к строительству, в саморегулируемых организациях соответствующего вида. При этом реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства, которые согласно статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации не тождественны строительству, в вышеуказанный перечень не включены.

В строительной отрасли ключевые изменения системы саморегулирования заложены Федеральным законом № 372-ФЗ, учитывающим особенности и специфику отрасли. Одним из таких изменений является необязательность членства в саморегулируемой организации для отдельных категорий лиц. Применение механизма обязательного членства в саморегулируемых организациях, предлагаемого законопроектом, только дестабилизирует строительную отрасль.

По мнению Экспертного Совета, порядок и условия членства в саморегулируемых организациях и иные особенности в определённых сферах деятельности должны устанавливаться федеральными законами, регулирующими такую деятельность. В этой связи необходимо дополнить проектируемую часть 2 статьи 1 Федерального закона № 315-ФЗ соответствующими положениями. Также предлагается проектируемый пункт 9 части 2 статьи 5 изложить в следующей редакции: «9) строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства с учетом особенностей, установленных федеральными законами;».

4. Обеспечение имущественной ответственности членов саморегулируемой организации.

Законопроект наделяет саморегулируемые организации правом создания дополнительных компенсационных фондов. Также указано, что федеральным законом может быть установлена обязанность саморегулируемой организации по формированию дополнительных компенсационных фондов. Однако к отношениям, связанным с формированием, размещением и расходованием средств таких компенсационных фондов должны применяться нормы, вводимые законопроектом.

Поддерживая законопроект в части возможности создания дополнительных компенсационных фондов, Экспертный Совет вместе с тем отмечает следующее.

Накопленный опыт регулирования вопросов формирования и использования компенсационных фондов саморегулируемых организаций в области строительства позволяет говорить о существующих отраслевых

особенностях, которые необходимо учитывать при доработке законопроекта. Федеральным законом № 372-ФЗ существенным образом изменены подходы к формированию компенсационных фондов саморегулируемых организаций, предусмотрено создание компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств, установлены размеры и основания выплат из компенсационных фондов, порядок и сроки их исполнения. Закреплению в Градостроительном кодексе Российской Федерации вышеназванных положений предшествовала всесторонняя и продолжительная аналитическая работа сообщества и профильного министерства, финансовые расчёты и оценка рисков. Установленные в отраслевом законодательстве показатели (уровни ответственности членов саморегулируемых организаций, предельные размеры выплат из средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств - не более $\frac{1}{4}$ от его размера, количество заявлений, необходимых для формирования указанного компенсационного фонда и др.) имеют под собой взвешенную экономическую основу.

Реформирование системы обеспечения имущественной ответственности в строительной отрасли проведено сравнительно недавно, к настоящему моменту нельзя сделать однозначные выводы об эффективности тех или иных механизмов. Строительным сообществом проводится планомерная и поэтапная работа по выявлению проблем, оставшихся нерешёнными в рамках Федерального закона № 372-ФЗ, в том числе в части регулирования вопросов формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, необходимо установить в законопроекте возможность закрепления в отраслевом законодательстве особенностей порядка формирования, размещения (инвестирования) компенсационных фондов саморегулируемых организаций, осуществления из них выплат, а также порядка их исполнения.

Относительно возможности передачи средств компенсационных фондов в доверительное управление управляющим компаниям Экспертный Совет отмечает следующее. Практика работы саморегулируемых организаций в сфере строительства показывает, что недостаточное

регулирование и контроль деятельности управляющих компаний приводят к утрате средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций такими компаниями. Банковская система, находящаяся под пристальным контролем государства, с учётом определения Правительством Российской Федерации перечня уполномоченных на размещение средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций банков, позволит более эффективно сохранить и приумножить средства указанных фондов. В связи с этим Экспертный Совет предлагает отказаться в законопроекте от возможности размещения средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций через управляющие компании.

Кроме этого практика работы саморегулируемых организаций в сфере строительства показала, что отдельные саморегулируемые организации размещают (инвестируют) средства компенсационных фондов без начисления процентов (по ставке 0% годовых). В целях стимулирования эффективного размещения средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, а также снижения финансовой нагрузки на членов саморегулируемых организаций предлагается наделить саморегулируемые организации правом использовать часть дохода, полученного от размещения и инвестирования средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, на оплату взносов в национальные объединения саморегулируемых организаций.

Также Экспертный Совет считает необходимым уточнить следующие положения проектируемой статьи 13 законопроекта, регулирующей вопросы имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций:

1) часть 3 необходимо дополнить запретом на внесение взноса в компенсационный фонд третьими лицами;

2) часть 12 устанавливает порядок возмещения вреда из средств компенсационных фондов, однако не определяет, кто вправе обратиться за возмещением;

3) часть 16 устанавливает, что при осуществлении выплаты из компенсационного фонда член саморегулируемой организации, по вине которого произошла такая выплата, не вносит дополнительный взнос в

компенсационный фонд при его восполнении. При этом согласно законопроекту саморегулируемая организация имеет право регрессного требования к такому члену. Более того, частью 18 предусмотрено, что из указанного регрессного требования вычитается «доля, падающая на саморегулируемую организацию». Однако, что это за доля и каким образом она определяется законопроектом не установлено. Представляется целесообразным применять механизм восполнения компенсационных фондов саморегулируемых организаций, закреплённый Градостроительным кодексом Российской Федерации;

4) в части 19 используется терминология, не используемая ранее, - «компенсационные выплаты»;

5) в статье 13 речь идёт только о возмещении вреда из средств компенсационных фондов, однако средства компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств согласно статье 60¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации расходуются на возмещение ущерба. Необходимо уточнить соответствующие положения законопроекта.

5. Система стандартизации в рамках института саморегулирования.

Законопроект вводит новый вид нормативного документа - федеральный стандарт деятельности. При установлении обязательного членства в саморегулируемой организации федеральный стандарт деятельности разрабатывается национальным объединением саморегулируемых организаций в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, с последующим утверждением федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию соответствующего вида профессиональной или предпринимательской деятельности, или Центральным банком России. В этом случае федеральный стандарт подлежит опубликованию и вступает в силу в порядке, установленном для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, можно сделать вывод, что утверждение федерального стандарта деятельности будет происходить путём принятия нормативного правового акта федерального

органа исполнительной власти. Иными словами, законопроект концептуально предполагает увеличение роли государственного регулирования и соответствующее уменьшение роли саморегулирования деятельности субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности. Деловая практика показывает, что изменение (модернизация, совершенствование) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти связано с бюрократическими процедурами и присущими им издержками на организацию переговоров, согласование изменений и т.д. В противовес этому нормативные акты некоммерческих организаций (стандарты и т.п.) в большей степени подвержены влиянию объектов регулирования (членов саморегулируемых организаций), в отношении них как правило устанавливается более простой и понятный порядок разработки, они быстрее реагируют на изменения практических обстоятельств для своевременного изменения регулирования.

В связи с этим, по мнению Экспертного Совета, нормативными правовыми актами, которые утверждает государство, должны регулироваться только те общественные отношения, которые не могут быть эффективно урегулированы иным способом. Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает систему стандартов в саморегулировании в строительстве, которая включает стандарты на процессы выполнения работ (аналог предлагаемых законопроектom федеральных стандартов деятельности), утверждаемые национальным объединением саморегулируемых организаций. Стандарты саморегулируемых организаций не должны противоречить стандартам на процессы выполнения работ. Условие об обязательном членстве саморегулируемых организаций в национальном объединении, которое Экспертный Совет предлагает сохранить в законопроекте, обеспечивает обязательность стандартов на процессы для всех саморегулируемых организаций и их членов. По состоянию на дату утверждения Экспертным Советом настоящего заключения Ассоциацией «Национальное объединение строителей» разработаны и утверждены 175 стандартов на процессы выполнения работ.

При этом согласно законопроекту основаниями для отказа федеральным органом исполнительной власти в утверждении федерального стандарта деятельности является противоречие такого стандарта законам и иным нормативным правовым актам, в том числе международным стандартам, соблюдение которых в Российской Федерации является обязательным. Однако обеспечение соответствия федеральных стандартов деятельности указанным нормативным правовым актам может осуществляться путем государственного надзора за деятельностью национальных объединений. Кроме этого федеральные стандарты деятельности, противоречащие нормативным правовым актам, могут быть обжалованы в суде заинтересованными лицами (саморегулируемыми организациями и их членами). С учётом указанных механизмов Экспертный Совет считает возможным сохранить условия для развития негосударственного регулирования, оставив функцию по утверждению стандартов у национальных объединений, даже в случае обязательного членства субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности в саморегулируемых организациях.

Кроме этого Экспертный Совет обращает внимание, что система стандартизации в Российской Федерации установлена Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 162-ФЗ). Учитывая необходимость соблюдения принципа единства системы законодательства, законопроект в части вводимой системы стандартов должен соответствовать одному из условий:

- соответствовать системе стандартизации Российской Федерации, установленной Федеральным законом № 162-ФЗ;
- вносить поправки в Федеральный закон № 162-ФЗ в части установления нового вида документов по стандартизации - федеральный стандарт деятельности.

В отсутствие поправок в Федеральный закон № 162-ФЗ стандарты, разрабатываемые и утверждаемые национальными объединениями, являются стандартами организации (статья 21 Федерального закона № 162-ФЗ). При этом наименование «федеральный стандарт деятельности» сходно с

наименованием «национальный стандарт», который является отдельным видом документов по стандартизации со специальным порядком разработки и утверждения. В связи с этим Экспертный Совет предлагает вместо термина «федеральный стандарт деятельности» использовать термин «стандарт национального объединения саморегулируемых организаций».

6. Механизмы защиты саморегулируемой организацией прав и интересов своих членов.

Законопроектом в части 10 статьи 4 предусматривается право саморегулируемой организации от своего имени и в интересах своих членов обратиться в суд с заявлением о признании недействующим полностью или частично не соответствующего федеральному закону нормативного правового акта, обязанность соблюдения которого возлагается на членов саморегулируемой организации. Положительно оценивая сохранение этого положения (в совокупности с пунктом 2 части 3 статьи 6 действующей редакции Федерального закона № 315-ФЗ), Экспертный Совет считает необходимым дополнить законопроект следующим положением.

Средства компенсационных фондов саморегулируемой организации, в соответствии с проектируемой частью 4 статьи 13, принадлежат саморегулируемой организации на праве собственности. На сегодняшний день Градостроительным кодексом Российской Федерации (часть 10 статьи 55¹³) при установлении обязательных выплат из средств компенсационных фондов предусмотрено право саморегулируемой организации в целях обеспечения защиты законных интересов своих членов в установленном законодательством Российской Федерации порядке подавать иски и участвовать в качестве лица, участвующего в деле при рассмотрении судебных споров о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, договорам строительного подряда, одной из сторон которых является член саморегулируемой организации. Поэтому с учётом части 2 статьи 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации («В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами, организации и граждане вправе

обратиться в арбитражный суд в защиту прав и законных интересов других лиц») предлагается дополнить законопроект нормой, предоставляющей право саморегулируемой организации в целях обеспечения защиты законных прав и интересов своих членов в установленном законодательством Российской Федерации порядке обращаться в суд, включая право подавать от своего имени иски, а также в качестве лица, участвующего в деле, участвовать при рассмотрении судебных споров о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по договорам, одной из сторон которых является член саморегулируемой организации.

7. Осуществление саморегулируемой организацией контроля за деятельностью своих членов.

В соответствии с проектируемой редакцией статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ в соответствии с положением о контроле саморегулируемая организация осуществляет мониторинг деятельности своих членов. Таким образом мониторинг наравне с проверкой предлагается считать формой контрольной деятельности. При этом мониторинг в отличие от проверки осуществляется постоянно и даёт возможность своевременно выявить недостатки деятельности члена саморегулируемой организации и предпринять действия для их устранения. Экспертный Совет поддерживает указанное предложение.

Вместе с этим законопроект предусматривает, что в случае выявления по результатам мониторинга нарушений саморегулируемая организация проводит внеплановую проверку. Экспертный Совет отмечает, что проведение отдельной процедуры внеплановой проверки после другой, уже проведённой, процедуры мониторинга является излишним: увеличиваются сроки проведения контрольных мероприятий, саморегулируемая организация вынуждена обеспечивать подготовку дополнительных документов (решение о начале внеплановой проверки, запрос документов в рамках внеплановой проверки, оформление результатов внеплановой проверки и т.п.), в то время, как результат контроля за деятельностью члена саморегулируемой организации уже известен.

В связи с этим Экспертный Совет предлагает установить в законопроекте возможность передавать результаты мониторинга в случае выявления нарушений в специализированный орган саморегулируемой организации (без дополнительного проведения внеплановой проверки) - таким образом мониторинг станет полноценной формой контроля. Вместе с этим Экспертный Совет считает целесообразным дополнить законопроект нормой о праве саморегулируемой организации осуществлять контроль в иных формах, дополнительно к тем, которые установлены Федеральным законом № 315-ФЗ. Указанное право даст возможность совершенствовать формы и способы контроля, в том числе с учётом концепции реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Законопроектом предлагается увеличить периодичность проведения проверок деятельности членов саморегулируемой организации – не реже одного раза в течение 5 лет членства. Периодичность проверок при этом устанавливается внутренними документами саморегулируемой организации. По сложившейся практике саморегулируемые организации устанавливают во внутренних документах именно максимально допустимую периодичность осуществления плановых проверок, поскольку указанные внутренние документы утверждаются общим собранием членов саморегулируемой организации, то есть лицами, чья деятельность подлежит контролю. При этом в настоящее время максимальная периодичность плановых проверок составляет не реже одного раза в 3 года. Деловая практика не выявила необходимости увеличения максимальной периодичности проверок, в связи с чем Экспертный Совет считает возможным сохранить действующую в настоящее время максимальную периодичность плановых проверок.

В проектируемой части 7 статьи 5 Федерального закона № 315-ФЗ установлено, что при приёме в члены саморегулируемой организации последняя обязана запросить у саморегулируемой организации, членом которой ранее являлся субъект предпринимательской или профессиональной деятельности, информацию или документы о его деятельности. При этом прежняя саморегулируемая организация обязана указанные документы и информацию предоставить. Также законопроектом предлагается установить,

что решение о приёме в члены саморегулируемой организации принимается с учётом документов и информации, предоставленной прежней саморегулируемой организацией.

Однако, по мнению Экспертного Совета, любой обязанности должна корреспондировать соответствующая ответственность, иначе норма закона не будет применима на практике. В законопроекте не предусмотрена ответственность за нарушение каждой из саморегулируемых организаций вышеуказанных обязанностей. Более того, непредоставление указанных документов и информации не может служить основанием для отказа в приёме лица в члены саморегулируемой организации, как это и указано в законопроекте.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, целесообразно закрепить за саморегулируемой организацией не обязанность, а право запрашивать документы и сведения о субъекте профессиональной или предпринимательской деятельности в прежней саморегулируемой организации. В настоящее время указанное право саморегулируемой организации в области строительства закреплено в части 4 статьи 55⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, необходима синхронизация законопроекта с существующей концепцией реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы», а также его соотношение с ходом работы Государственной Думы над законопроектом № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

По мнению Экспертного Совета, следует обратить внимание на то, что саморегулируемая организация должна получать своевременную информацию, в том числе через единые государственные информационные системы контрольно-надзорной деятельности, о нарушениях, выявленных в результате проверки, проведённой в отношении её членов государственными

и муниципальными органами контроля и надзора по идентичному предмету, в том числе о поступивших жалобах на действия членов саморегулируемой организации. В этой связи саморегулируемые организации должны получить доступ к соответствующим государственным (федеральным и региональным) и муниципальным информационным системам, что следует закрепить в законопроекте.

8. Дисциплинарное воздействие саморегулируемой организации на своих членов.

Законопроектом вносятся изменения в часть 7 статьи 10 Федерального закона № 315-ФЗ, которой предусмотрено, что в случае выявления нарушения членом саморегулируемой организации обязательных требований к осуществлению предпринимательской (профессиональной) деятельности дисциплинарный орган выдаёт члену саморегулируемой организации предписание об устранении нарушений в определенный срок и обязан принять решение о применении мер дисциплинарного воздействия.

Экспертный Совет считает целесообразным закрепить для дисциплинарного органа не обязанность, а право принимать решение о применении конкретной меры дисциплинарного воздействия (в том числе о наложении штрафа) к допустившему нарушение члену саморегулируемой организации после вынесения предписания. Решение о применении меры дисциплинарного воздействия должно выноситься с учётом всех обстоятельств дела при наличии состава нарушения, который должен установить дисциплинарный орган.

Одной из мер дисциплинарного воздействия согласно проектируемому пункту 2 части 6 статьи 10 Федерального закона № 315-ФЗ является штраф. При этом согласно проектируемой части 17 той же статьи не менее 75% денежных средств, полученных саморегулируемой организацией в результате наложения штрафа, направляются на финансирование текущей деятельности саморегулируемой организации, в том числе её специализированных органов. Представляется, что в случае принятия законопроекта наложение штрафа может стать основной и не всегда обоснованной мерой дисциплинарного воздействия, поскольку

саморегулируемые организации будут напрямую заинтересованы в увеличении объёмов финансирования своей деятельности.

По мнению Экспертного Совета, необходимо сохранить существующую в настоящий момент диспозитивность в вопросе применения штрафа как меры дисциплинарного воздействия. По вопросу направления денежных средств, полученных в виде таких штрафов, Экспертный Совет считает, что в целях нивелирования коррупциогенных факторов необходимо внести в законопроект одно из следующих изменений:

- сохранить действующую правовую конструкцию, которая устанавливает направление таких средств в полном объёме на формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации;
- установить возможность определять целевое назначение таких средств общим собранием членов саморегулируемой организации в документе о применении мер дисциплинарного воздействия.

9. Проведение общего собрания членов саморегулируемой организации.

Законопроектом вносятся уточнения в статью 16 Федерального закона № 315-ФЗ в части порядка проведения общего собрания членов саморегулируемой организации. Так, устанавливается, что общее собрание может проводиться как в очной, так и в заочной форме, а также в очно-заочной форме. Однако процедура проведения собрания в очно-заочной форме, порядок подтверждения полномочий каждого из участников такого собрания и фиксации принятых ими решений законопроектом не раскрыты.

Кроме того, Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» определены общие положения проведения заседаний высших органов управления некоммерческих организаций, к которым относятся также саморегулируемые организации. Конкретизация общих положений происходит в уставах и внутренних документах саморегулируемых организаций. В этой связи, по мнению Экспертного Совета, целесообразность дополнительного регулирования процедуры проведения общих собраний отсутствует.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет поддерживает необходимость совершенствования механизмов саморегулирования для достижения целей и создания условий, указанных в пояснительной записке к законопроекту.

Вместе с этим Экспертный Совет считает необходимым учесть при доработке законопроекта указанные в настоящем заключении предложения и изменить концептуальный подход к отдельным механизмам саморегулирования и правовым конструкциям, изложенным в законопроекте. В противном случае произойдёт смещение регулирования деятельности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в сторону государственного регулирования. При таких условиях вероятно уменьшение заинтересованности и мотивации членов саморегулируемых организаций к инициативному развитию механизмов саморегулирования «снизу», что в конечном итоге приведёт к результату, противоположному указанному в пояснительной записке, – институт саморегулирования не получит необходимых стимулов и условий для развития.

Председатель Экспертного Совета

А.Н. Глушков

Руководитель рабочей группы

А.В. Мешалов