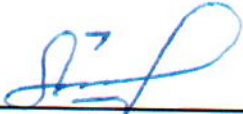




АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись) **А.Н. Глушков**

«09» 08 2019 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «12» июля 2019 г. № 68)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы законопроекта
№ 663958-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в
действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» в части
установления особенностей размещения средств компенсационного
фонда саморегулируемых организаций, находящихся в кредитных
организациях, чьи лицензии были отозваны»**

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 663958-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» в части установления особенностей размещения средств компенсационного фонда саморегулируемых организаций, находящихся в кредитных организациях, чьи лицензии были отозваны» (далее –

законопроект), внесённого депутатами Государственной Думы Мироновым С.М., Емельяновым М.В., Ремезковым А.А. и другими.

Правовая экспертиза проводилась в период с 20.04.2019 по 12.07.2019 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Мешалов А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Дубинина Н.А.;
- 3) Князев А.Л.;
- 4) Москвитин М.В.;
- 5) Панарина В.В.;
- 6) Ребрищев И.Н.;
- 7) Ренжин С.В.;
- 8) Худзинская И.А.;
- 9) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы Экспертный совет проанализировал текст законопроекта, пояснительную записку к нему, Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ), Градостроительный кодекс Российской Федерации в части регулирования деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства, официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 27.06.2019 № 5762п-19, заключение Правового управления Государственной Думы, заключение Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, который является соисполнителем по законопроекту, итоги обсуждения на заседании секции «Проблемы долевого строительства, правовое обеспечение жилищного строительства. Саморегулирование» Экспертного совета по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства при Комитете Государственной Думы по транспорту и строительству, состоявшегося 23.05.2019.

Законопроектом предлагается дополнить статью 3³ Федерального закона № 191-ФЗ положениями о том, что в случае невозможности размещения на специальном банковском счете в полном объеме средств компенсационного фонда саморегулируемой организации в связи с отзывом до 01.11.2016 у кредитной организации, в которой были размещены такие средства или их часть, лицензии на осуществление банковских операций, саморегулируемая организация обязана принять решение об увеличении размера компенсационного фонда до размера не ниже минимального размера, исходя из фактического количества её членов и уровня их ответственности по обязательствам на день принятия такого решения. По мнению авторов законопроекта, это позволит избежать исключения из государственного реестра тем саморегулируемым организациям (далее также - СРО), которые в установленные сроки не разместили на специальном банковском счёте в полном объеме средства компенсационного фонда возмещения вреда и (или) компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств по вышеназванным причинам.

Рассмотрев законопроект, Экспертный совет пришел к следующим выводам.

Рассматриваемый законопроект в значительной степени дублирует положения законопроекта № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования деятельности саморегулируемых организаций в области негосударственной экспертизы проектной документации, негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий» (далее – законопроект № 374843-7), в связи с чем рассматриваемый законопроект не поддерживается Правительством Российской Федерации. В отношении законопроекта справедливы все замечания, изложенные в заключении по результатам правовой экспертизы законопроекта № 374843-7, утверждённом Экспертным советом (протокол № 57 от 14.03.2018).

Законопроект № 374843-7 принят Государственной Думой в первом чтении 10.04.2018. В соответствии с частью 2 статьи 110 Регламента Государственной Думы «в случае, если в Государственную Думу после принятия или одобрения законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Государственной Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия или одобрения аналогичного законопроекта в первом чтении». В связи с вышеизложенным, по мнению Экспертного совета, целесообразно продолжить работу над поставленными в рассматриваемом законопроекте проблемами в рамках подготовки ко второму чтению законопроекта № 374843-7.

Основными замечаниями к рассматриваемому законопроекту являются:

1. Предложения законопроекта не соотносятся с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», параграф 4¹ которого регулирует банкротство кредитных организаций.

Норма законопроекта об увеличении компенсационного фонда СРО до минимального размера может быть применима только в случае уменьшения активов СРО. До признания банков банкротами и их ликвидации средства компенсационных фондов саморегулируемых организаций, которые ранее были размещены в таких банках, нельзя считать уменьшенными. После ликвидации финансово-кредитной организации СРО может принять решение о списании дебиторской задолженности в связи с ликвидацией (банкротством) должника. Также снижение активов СРО может быть произведено в результате формирования резерва на сомнительную к взысканию задолженность. Такой резерв отражается в годовой бухгалтерской отчетности, которая утверждается общим собранием членом СРО в установленном порядке.

Описанные выше возможности снижения активов СРО не нуждаются в специальном правовом регулировании, однако требуют значительного периода времени (в первом случае - ожидание решения о банкротстве банка;

во втором - время на подготовку и утверждение годовой финансовой отчетности СРО). Однако на принятие решения об увеличении размера компенсационных фондов СРО до размера не ниже минимального размера, определяемого в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, законопроект отводит по сути только тридцать дней со дня вступления изменений в силу.

2. Ссылка на часть 6 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации в законопроекте предполагает установление условий применения указанного порядка (части 7-9 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации) и сроков.

Арбитражными судами Российской Федерации неоднократно рассматривались ситуации, когда саморегулируемая организация применяла норму части 6 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях увеличения размера соответствующего компенсационного фонда, и высказывалась позиция о правомерном применении данной нормы при восстановлении средств компенсационных фондов в случае невозможности размещения на специальном банковском счете в полном объёме таких средств в связи с отзывом у кредитной организации, в которой были размещены такие средства или их часть, лицензии на осуществление банковских операций (например, дело А40-234964/2017, А40-54425/18, №А40-238428/17-149-2151).

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (Определение Конституционного суда Российской Федерации от 17.07.2018 № 1677-О) лицо, заключая договор банковского вклада с целью получения процентов, осуществляет иную не запрещённую законом экономическую деятельность, предполагающую определённый финансовый риск, связанный с тем, что деятельность кредитных организаций, принимающих деньги вкладчиков во вклады, представляет собой предпринимательскую деятельность, то есть самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли (пункт 1 статьи 2 Гражданского кодекса

Российской Федерации). Этот финансовый риск включает в себя и вероятность отрицательного финансового результата в деятельности СРО, что в свою очередь влечёт последующую необходимость восстановления соответствующего компенсационного фонда в соответствии с частью 9 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, по мнению Экспертного совета, применение части 6 и части 9 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации не требует дополнительного регулирования.

Экспертный совет отмечает, что предложенные законопроектом поправки не будут иметь системного положительного влияния на сложившуюся ситуацию. Наоборот, они могут привести к усложнению правоприменения и непредсказуемым правовым последствиям.

Вместе с этим, по мнению Экспертного совета, учитывая результаты практического применения и обсуждения практики деятельности саморегулируемых организаций в период с 14.03.2018 по 11.07.2019, возможно внесение изменения в перечень оснований исключения саморегулируемых организаций из государственного реестра, который установлен частью 3 статьи 3³ Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». Новое основание для исключения должно применяться Ростехнадзором без ограничения срока - это плановая работа органа надзора. Порядок исключения уже урегулирован как Градостроительным кодексом Российской Федерации, так и административным регламентом Ростехнадзора.

С учётом изложенного Экспертный совет полагает целесообразным в целях исправления указанных в настоящем заключении недостатков включить в систему правового регулирования отношений, связанных с деятельностью саморегулируемых организаций, следующую правовую конструкцию:

1. Саморегулируемые организации должны в полном объёме выполнить требования частей 10 и 12 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ с учётом частей 2 и 9 указанной статьи, а также статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса

Российской Федерации и завершить в установленном порядке формирование компенсационных фондов.

2. В части сформированных в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 191-ФЗ компенсационных фондов, которые не обеспечены денежными средствами на специальном банковском счете, СРО должна провести процедуру уведомления Ростехнадзора и Национального объединения саморегулируемых организаций (как это указано в законопроекте).

3. При этом если средства, размещённые на специальном банковском счёте, не обеспечивают покрытие текущей ответственности действующих на момент уведомления членов СРО (их размер меньше минимального размера компенсационного фонда, определяемого в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации), СРО должна принять решение об увеличении размера размещённых на специальных банковских счетах средств компенсационных фондов в установленный срок (например, 3 месяца).

4. Уведомление, указанное в пункте 2, действует до момента завершения процедуры банкротства банка или до момента утверждения финансового резерва на сомнительную задолженность. После завершения процедуры банкротства банка СРО должна произвести списание дебиторской задолженности.

5. В законопроекте целесообразно предусмотреть отдельную норму, аналогичную части 9 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации, которая позволит СРО произвести уменьшение размера компенсационных фондов при наступлении событий, описанных в пунктах 2 и 4.

6. В основания для исключения СРО из государственного реестра для Ростехнадзора (статья 55¹⁹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, статья 3³ Федерального закона № 191-ФЗ) возможно внести исключения, предполагающие, что если СРО выполнила изложенные в

пунктах 1-4 действия в установленный в законопроекте срок и при этом у СРО отсутствуют другие не устранённые нарушения требований Градостроительного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 191-ФЗ, то Ростехнадзор не принимает решение об исключении сведений о такой СРО из государственного реестра. В противном случае решение об исключении может быть принято Ростехнадзором с учётом заключения Совета Национального объединения саморегулируемых организаций в установленном порядке.

Председатель Экспертного совета

А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы

А.В. Мешалов