Утверждена Научно-консультативной
комиссией (протокол от 13.11.2020 № 2)

Справка

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

Категория дел: о признании незаконными отдельных положений выданных предписаний об устранении выявленных нарушений органами государственного надзора (Ростехнадзора) в части порядка формирования (восстановления) компенсационных фондов саморегулируемой организации.

Рассмотрены:

1. Дело № А40-234964/2017, Ассоциация «АПЦ»:

— Решение Арбитражного суда города Москвы от 16.02.2018;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 05.06.2018 № 09АП-14300/2018;

— Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.08.2018;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.11.2018 № 305-КГ18-19117.

2. Дело № А40-54425/2018, Союз дорожных проектных организаций "РОДОС":

— Решение Арбитражного суда города Москвы от 17.05.2018;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2018 № 09АП-33984/2018.

3. Дело № А40-238428/2017, СРО Союз «МОПОСС»:

— Решение Арбитражного суда города Москвы от 07.03.2018;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2018 № 09АП-18672/2018;

— Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.08.2018;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.12.2018 № 305-КГ18-20428.

4. Дело № А40-248220/2018, Ассоциация «СРО «Строители Ленинградской области»:

— Решение Арбитражного суда города Москвы от 30.01.2019;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 08.04.2019 № 09АП-10801/2019;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2019 № 09АП-16708/2019;

— Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.07.2019;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2019 № 305-ЭС19-17829.

5. Дело № А56-35919/2018, Ассоциация проектировщиков «Проектирование дорог и инфраструктуры»:

— Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 18.06.2018;

— Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.08.2018;

— Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 04.12.2018;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.03.2019 № 307-ЭС19-1681.

6. Дело № А57-23093/2017, Ассоциация «Объединение Саратовских строителей»:

— Решение Арбитражного суда Саратовской области от 24.01.2018;

— Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.04.2018;

— Определение Арбитражного суда Поволжского округа от 16.07.2018.

7. Дело № А40-222177/2018, Союз «СМО «Мособлстройкомплекс»:

— Решение Арбитражного суда города Москвы от 06.11.2018;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 01.02.2019 № 09АП-64649/2018;

— Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.05.2019;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.08.2019 № 305-ЭС19-11952.

8. Дело № А68-1515/2019, Ассоциация «Орловское региональное объединение строителей»:

— Решение Арбитражного суда Тульской области от 07.10.2019.

9. Дело № А27-7165/2020, Ассоциация «СРО «Строители регионов»:

— Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 17.08.2020.

10. Дело № А55-6636/2018, Саморегулируемая организации Союз "Содружество строителей":

— Решение Арбитражного суда Самарской области от 13.08.2018;

— Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2018;

— Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.12.2018 № Ф06-41653/2018;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.05.2019 № 306-ЭС19-3023.

11. Дело № А27-26508/2017, Ассоциация "Саморегулируемая организация "Строители регионов":

— Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 02.07.2018;

— Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2018;

— Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 16.01.2019.

12. Дело № А14-7523/2018, Ассоциация "Саморегулируемая организация "Объединение Курских проектировщиков":

— Решение Арбитражного суда Воронежской области от 14.06.2018;

— Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.12.2018;

— Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23.04.2019.

13. Дело № А60-43026/2017, Союз "Уральское объединение строителей":

— Решение Арбитражного суда Свердловской области от 24.10.2017

— Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.01.2018 № 17АП-18242/2017-АК;

— Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14.05.2018.

14. Дело № А40-98083/2018, Ассоциация "Саморегулируемая организация "Межрегиональная Строительная Группа":

— Решение Арбитражного суда города Москвы от 07.08.2018;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.10.2018 № 09АП-46648/2018;

— Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.04.2019;

— Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2019 № 305-ЭС19-12210.

15. Дело № А43-48030/2017, Ассоциация "Саморегулируемой организации Союз "Строители Приволжья":

— Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 02.03.2018.

16. Дело № А32-54604/2017, Ассоциация Союз "Комплексное Объединение Проектировщиков":

— Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 11.04.2018;

— Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.07.2018 № 15АП-8296/2018.

17. Дело № А40-4469/2020, Ассоциация Саморегулируемая организация "Байкальское общество архитекторов и инженеров":

— Решение Арбитражного суда города Москвы от 15.06.2020;

— Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.08.2020 № 09АП-37394/2020.

18. Дело № А12-7487/2018, Ассоциация "Строительный комплекс Волгоградской области":

— Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 04.05.2018;

— Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.07.2018;

— Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25.10.2018.

19. Дело № А57-4983/2018, Ассоциации "Межрегиональное объединение проектировщиков (СРО)":

— Решение Арбитражного суда Саратовской области от 15.10.2019.

Период обобщения: 24.10.2017 – 25.08.2020.

Вывод по итогу анализа

По результатам обзора судебной практики по вопросам обжалования решений Ростехнадзора в части результатов проведения плановых и внеплановых проверок деятельности саморегулируемых организаций в строительной отрасли за период 2017-2020 годов (см. приложение) можно сделать несколько общих выводов, которые изложены ниже. Выводы из указанного обзора можно сгруппировать в три большие темы, которые закрывают собой основную проблематику, послужившую причиной на его формирования:

– общий процедурный вывод касательно исполнимости предписания в целом и возможности оспаривания предписания в связи с его неопределенностью и неисполнимостью;

– первый специальный вывод о невозможности истребования денежных средств в обход конкурсных процедур ликвидируемых банков – держателей компенсационных фондов;

– второй специальный вывод о порядке расчета минимального размера компенсационного фонда исходя из фактического количества членов саморегулируемой организации.

Некоторые отдельные позиции судов по частным вопросам, выходящим за рамки основной проблематики, здесь не обобщаются.

Описательно-мотивировочная часть

Общий процедурный вывод (об исполнимости предписания)

Во многих из рассмотренных судебных дел в решениях судов (в нескольких инстанциях) присутствует общая аргументация, касающаяся исключительно процедурных вопросов признания недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, которые незаконно возлагают на организации какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Помимо ссылок на процессуальные нормы АПК решения содержат указание на мнение Президиума ВАС РФ о том, что исполнимость предписания является важным требованием к этому виду ненормативного правового акта. Не может быть признано исполнимым предписание, исполнение которого поставлено в зависимость от воли третьих лиц или предположительно могущих наступить событий. Неопределенность и неисполнимость выданного предписания влечет признание его недействительным. Указанная позиция является крайне важной в связи с основной проблематикой обзора, а именно: невозможностью саморегулируемых организаций разместить денежные средства компенсационного фонда, которые находились на счетах банков с

отозванной лицензией и в отношении которых ведется конкурсное производство.

В связи со сжатыми сроками исполнения предписания крайне интересна и заслуживает внимания позиция суда о принятии обеспечительных мер в виде запрета Ростехнадзору совершать в отношении саморегулируемой организации (заявителя) действия по исключению сведений о заявителе из государственного реестра саморегулируемых организаций (А40-248220/2018).

Первый специальный вывод (о ликвидируемых банках)

Все суды в нескольких инстанциях, решения которых были рассмотрены в рамках обзора, однозначны в своих выводах о неисполнимости предписания по размещению средств компенсационного фонда в полном объеме на специальных банковских счетах в случаях, когда часть средств находится на счетах банка, признанного банкротом и в отношении которого ведется конкурсное производство. Конкурсный управляющий не имеет законных оснований осуществить перечисление средств компенсационных фондов на специальные счета саморегулируемой организации вне очереди или порядка процедур, предусмотренных Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Отдельно стоит упомянуть позицию суда (со ссылкой на Определение Конституционного Суда РФ) о том, что до момента завершения конкурсного производства в отношении кредитного учреждения, размещенные в нем средства саморегулируемой организации, учитываются при определении размеров компенсационных фондов.

Второй специальный вывод (о минимальном размере компенсационного фонда)

Все суды в нескольких инстанциях, решения которых были рассмотрены в рамках обзора, однозначны в своих выводах о порядке расчета минимального размера компенсационного фонда возмещения вреда и компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств:

– статьей 55.16 ГрК РФ установлены минимальные размеры и порядок восстановления компенсационных фондов при уменьшении их размера ниже установленного законом уровня, исходя из фактического количества членов саморегулируемой организации и уровня их ответственности по обязательствам;

– законодательством РФ не предусмотрена обязанность саморегулируемых организаций формировать компенсационные фонды в отношении тех лиц, которые уже не являются членами Ассоциации (то есть, не предусмотрено внесение взносов действующими членами СРО за членов, утративших членство в СРО), а также законодательство РФ не содержит требований о восстановлении средств компенсационного фонда до размера, сформированного с момента создания СРО, включая проценты по депозитам.

Системный анализ норм Градостроительного кодекса, Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и ФЗ-191, позволяет суду сделать вывод, что действующее законодательство предусматривает возможность уменьшения формируемого саморегулируемой организацией компенсационного фонда (компенсационных фондов), в случае наличия на то объективных причин, но, при этом, его размер в случае уменьшения не должен быть меньше чем минимальный размер соответствующего компенсационного фонда, рассчитанного с учетом количества действующих членов саморегулируемой организации и заявленного ими уровня ответственности при формировании компенсационного фонда соответствующего вида.

Здесь важным тезисом, который появляется в некоторых судебных решениях, также является позиция о том, что саморегулируемая организация должна иметь возможность практической реализации обеспечения имущественной ответственности своих членов в случае причинения ими вреда или ущерба третьим лицам (сформулировано понятие «достаточности» средств компенсационных фондов).

Председатель
Научно-консультативной комиссии М.В. Федорченко

Руководитель рабочей группы М.В. Москвитин