



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 305-ЭС21-19583

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

08 февраля 2022 г.

Резолютивная часть определения объявлена 01 февраля 2022г.

Полный текст определения изготовлен 08 февраля 2022г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Попова В.В.,

судей Хатыповой Р.А., Чучуновой Н.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее - Росреестр) на постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2021 г. по делу № А40-180218/2020 Арбитражного суда города Москвы

по заявлению Ассоциации разработчиков проектной документации (далее - Ассоциация) о признании незаконным решения Росреестра от 28 июля 2020 г. № 07-6651-мс/20 об отказе во внесении сведений об ассоциации в государственный реестр саморегулируемых организаций (далее - Реестр СРО).

В судебном заседании приняли участие представители:

Росреестра - Угрин И.П. (доверенность от 25 августа 2021г. № 20/101-ОС);

Ассоциации - Алексеев Д.Ю. (доверенность от 01 июля 2021 г. № 2);

Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее - Минстрой России) - Кордюкова Е.А. (доверенность от 27 мая 2021 г. № 12-С).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Попова В.В. и объяснения представителей участвующих в деле лиц, явившихся в судебное заседание, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Ассоциация обратилась в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании незаконным решения Росреестра от 28 июля 2020 г. № 07-6651-мс/20 об отказе во внесении сведений об Ассоциации в Реестр СРО, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Правительство Российской Федерации, Минстрой России, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Ростехнадзор) и Ассоциация саморегулируемых организаций общероссийская негосударственная некоммерческая организация - общероссийское межотраслевое объединение работодателей «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, и саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации».

Решением Арбитражного суда города Москвы от 26 января 2021 г., оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 06 апреля 2021 г., в удовлетворении заявления отказано.

Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2021 г. принятые по делу судебные акты отменены, заявление Ассоциации удовлетворено. Признано незаконным оспариваемое решение Росреестра об отказе во внесении сведений об Ассоциации в Реестр СРО. Суд обязал Росреестр внести сведения об Ассоциации в Реестр СРО, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

Не согласившись с принятым по делу постановлением Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2021 г., Росреестр обратился в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, ссылаясь на нарушения судом округа норм материального права, регулирующих отношения по ведению Реестра СРО.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 07 декабря 2021 г. кассационная жалоба Росреестра вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представитель Росреестра поддержал доводы кассационной жалобы, просил обжалуемый судебный акт отменить, оставить в силе судебные акты судов первой и апелляционной инстанций.

Представитель Ассоциации не согласился с доводами жалобы, считает постановление суда округа от 14 июля 2021 г. законным и обоснованным.

Представитель Минстроя России поддержал позицию Росреестра.

Иные лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом, в судебное заседание не явились, что в силу части 2 статьи 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) не препятствует рассмотрению кассационной жалобы.

В соответствии с частью 1 статьи 291.11 АПК РФ основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы, заслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, явившихся в судебное заседание, проверив в соответствии с положениями статьи 291.14 АПК РФ законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что кассационная жалоба подлежит удовлетворению, а постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2021 г. - отмене по следующим основаниям.

Как установлено в судебном заседании и следует из материалов дела, предметом саморегулирования Ассоциации является предпринимательская деятельность ее членов в области инженерных изысканий, архитектуры, инженерно-технического проектирования и разработки проектов тепло-, водо-, газоснабжения (ОКВЭД 71.1, 71.11, 71.11.1, 71.12, 71.12.1, 71.12.11).

Полагая, что не являясь саморегулируемой организацией (далее – СРО), созданной в соответствии с главой 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Градостроительный кодекс), Ассоциация обратилась с заявлением о внесении сведений в Реестр СРО в Росреестр, осуществляющий полномочия по ведению Реестра СРО, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

По результатам рассмотрения заявления Росреестром вынесено оспариваемое решение, мотивированное отсутствием у него полномочий на

внесение данных сведений в отношении Ассоциации, предметом саморегулирования которой является вышеуказанная предпринимательская деятельность ее членов.

Не согласившись с указанным решением Росреестра, Ассоциация обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Исследовав и оценив представленные в дело доказательства, руководствуясь положениями статей 65, 71, 198, 200, 201 АПК РФ, Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федерального закона от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее - Закон № 315-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 864 «О мерах по реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Постановление № 864), Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 г. № 457 (далее - Положение о Росреестре), Положением о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202 (далее - Положение о госнадзоре), установив, что с учетом предмета саморегулирования Ассоциации Росреестр не является органом, в чьи полномочия входит внесение сведений об Ассоциации в Реестр СРО, а также придя к выводу об отсутствии совокупности условий, являющейся основанием для признания оспариваемого решения Росреестра незаконным, суды первой и апелляционной инстанций отказали в удовлетворении заявления.

Отменяя принятые по делу судебные акты, суд округа исходил из того, что положениями статьи 47 Градостроительного кодекса определены случаи, в которых членство в саморегулируемых организациях в области инженерных

изысканий архитектуры, инженерно-технического проектирования и разработки проектов, тепло-, водо-, газоснабжения не является обязательным.

Принимая во внимание полномочия Ростехнадзора в части порядка осуществления государственного надзора за деятельностью СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведения Реестра СРО, основанных на обязательном членстве в СРО, учитывая положения статьи 47 Градостроительного кодекса, которыми определены случаи, в которых членство в СРО не является обязательным, а также придя к выводу о том, что лица, для которых не требуется специальное членство в СРО, могут объединиться в СРО, ведение государственного реестра которых отнесено к полномочиям Росреестра, суд округа отменил принятые по делу судебные акты, признав незаконным оспариваемое решение.

Судебная коллегия не может согласиться с данными выводами суда округа ввиду следующего.

Понятие СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства дано в пункте 17 статьи 1 Градостроительного кодекса, согласно которому СРО – некоммерческая организация, созданная в форме ассоциации (союза) и основанная на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих подготовку проектной документации или строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства по договорам о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, либо со специализированной некоммерческой организацией, которая осуществляет

деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Частью 4 статьи 4 Градостроительного кодекса установлено, что к отношениям, связанным с приобретением, утратой статуса СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, определением правового положения указанных СРО, осуществлением ими деятельности, установлением порядка осуществления СРО контроля за деятельностью своих членов и применением СРО мер дисциплинарного воздействия к своим членам, порядка осуществления государственного надзора за деятельностью СРО, применяется гражданское законодательство, в том числе Закон № 315-ФЗ, если данные отношения не урегулированы Градостроительным кодексом.

В силу частей 1, 2 статьи 20 Закона № 315-ФЗ ведение Реестра СРО осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В случае если определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по федеральному государственному надзору за деятельностью СРО в установленной сфере деятельности, ведение Реестра СРО в соответствующей сфере деятельности осуществляется этим уполномоченным федеральным органом.

Постановлением № 864 государственный контроль (надзор) за деятельностью СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение реестра указанных организаций возложены на Ростехнадзор.

Согласно пункту 2 Положения о госнадзоре Ростехнадзор осуществляет федеральный государственный надзор в отношении СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства,

энергетического обследования, а Росреестр - в отношении СРО оценщиков и арбитражных управляющих, СРО кадастровых инженеров.

В соответствии с Положением о Росреестре, Росреестр также являлся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведение государственного Реестра СРО, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью.

Статьей 55.3 Градостроительного кодекса установлены следующие виды СРО, основанные на обязательном членстве: 1) саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания; 2) саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации; 3) саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство, предъявляя ко всем общие требования по их созданию.

Иной классификации СРО в строительной сфере закон не приводит, равно как и не разделяет СРО на подвиды, требующие или не требующие обязательного членства, указывая лишь виды работ по договорам в области строительства, которые могут выполнять индивидуальные предприниматели и юридические лица, не являющиеся членами СРО (части 2, 2.1 статьи 52 Градостроительного кодекса), то есть, допуская их выполнение без членства в СРО.

Часть 2 статьи 47, часть 4 статьи 48, часть 2 статьи 52 Градостроительного кодекса устанавливают, что работы по договорам о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком или лицом, получившим разрешение на использование земель или земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором), должны выполняться только индивидуальными

предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Работы по указанным договорам, заключенным с иными лицами, могут выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, не являющимися членами таких СРО.

При этом указанные в Градостроительном кодексе случаи-исключения, не требующие обязательного членства в СРО, а также выполнение работ лицом, не являющимся членом СРО, не означают возможность создания альтернативной СРО, подлежащей включению в Реестр СРО, ведение которого осуществляет другой уполномоченный орган исполнительной власти, не осуществляющий функции контроля в строительной сфере.

Из положений частей 2, 2.1 статьи 1, статьи 20 Закона № 315-ФЗ, статей 52, 55.19 Градостроительного кодекса, Положения о госнадзоре следует, что уполномоченный федеральный орган, наделенный функциями по федеральному государственному надзору за деятельностью СРО, а также ведущий Реестр СРО определяется соответствующей сферой деятельности, подконтрольной такому федеральному органу исполнительной власти.

Именно сфера деятельности членов СРО является критерием для определения уполномоченного органа, а не названный Ассоциацией способ создания СРО как необязательный, и следовательно, не подпадающий под контроль соответствующего уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Данная позиция отражена в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 20.12.2021 № 305-ЭС21-18267 по делу № А40-75417/2020.

В силу вышеприведенных норм, а также принимая во внимание установленные судами виды деятельности организации, Судебная коллегия не может согласиться с выводом суда округа о том, что именно Росреестр является

надлежащим органом, осуществляющим ведение Реестра СРО в отношении заявителя.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия считает, что обжалуемое постановление суда округа от 14 июля 2021 г. подлежит отмене на основании части 1 статьи 291.11 АПК РФ, как принятое с существенными нарушениями норм материального права, повлиявшими на исход дела, а решение суда первой инстанции от 26 января 2021 г. и постановление апелляционного суда от 06 апреля 2021 г.- оставлению в силе.

Руководствуясь статьями 176, 291.11-291.15 АПК РФ, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2021г. по делу № А40-180218/2020 Арбитражного суда города Москвы отменить.

Решение Арбитражного суда города Москвы от 26 января 2021г. и постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06 апреля 2021г. оставить в силе.

Определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья

В.В.Попов

Судья

Р.А.Хатыпова

Судья

Н.С.Чучунова