

ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ К ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Проект Концепции совершенствования механизмов саморегулирования (далее – проект Концепции), подготовленный Министерством экономического развития РФ в рамках исполнения поручения Правительства РФ от 5 июня 2014 г., является актуальным и значимым для дальнейшего развития института саморегулирования и отражает внимание государства к данному вопросу.

Проект Концепции содержит 4 раздела.

В 1-м разделе «Основные характеристики института саморегулирования в Российской Федерации» проекта Концепции справедливо указано, что одной из важнейших предпосылок, определивших целесообразность перехода к саморегулированию в отдельных сферах деятельности, явилось понимание саморегулирования предпринимательского сообщества как необходимого условия для обеспечения свободы предпринимательства и развития конкуренции. Эффективно построенное саморегулирование способно обеспечить необходимый уровень профессионального представительства бизнес-структур в диалоге с властью и выявить наиболее авторитетных и компетентных представителей участников рынка, деятельность которых максимально отвечает запросам общества в целом и потребителей в частности.

В данном разделе проекта Концепции:

- отмечены основные преимущества саморегулирования по сравнению с прямым государственным регулированием, а также обобщен мировой опыт применения саморегулирования, показавший, что саморегулируемые организации (далее – СРО) предъявляют к своим членам существенно более высокие требования по сравнению с требованиями государства;
- проанализирована структура сформированной законодательной основы саморегулирования и отмечено наличие противоречий базового Феде-

рального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон № 315-ФЗ) и федеральных законов, регулирующих ведение деятельности в отдельных сферах экономики;

- указаны федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор за деятельностью СРО, и отражена роль Минэкономразвития РФ как государственного исполнительного органа, осуществляющего разработку предложений по совершенствованию механизма саморегулирования.

Во 2-м разделе «Основные итоги развития института саморегулирования» представлены статистические данные и аналитические материалы о развитии саморегулирования в различных сегментах национальной экономики, отражающие рост количества СРО как с обязательным, так и с добровольным членством.

Применительно к СРО с обязательным членством установлено, что во многих случаях саморегулирование фактически заменило ранее применявшееся лицензирование и иные варианты получения разрешительной документации.

Отмечено, что отечественная практика создания СРО, проявляющаяся преимущественно в объединении юридических лиц, несколько расходится с мировой практикой, для которой характерно доминирование объединения физических лиц. На наш взгляд, это связано, прежде всего, с тем, что саморегулирование действительно заменило лицензирование, а лицензии по большинству видов деятельности получали именно организации, а не физические лица. Кроме того, необходимо указать, что отечественная практика в данном случае неоднородна. Так, применительно к СРО аудиторов можно отметить, что в состав их членов входят как юридические, так и физические лица – аттестованные аудиторы.

Применительно к СРО с добровольным членством выявлены «отраслевые перекосы», определены основные причины создания этих СРО, главной из которых является подготовка к введению обязательного членства в СРО и

желание «занять место» раньше других. В проекте подчеркивается, что значение рыночных (экономических и конкурентных) и профессиональных стимулов как фактора создания СРО пока не играет существенной роли.

Сделан обоснованный вывод, что далеко не все цели, ради которых был принят Закон № 315-ФЗ, были достигнуты. Отмечаются следующие проблемы:

- низкая степень универсальности Закона № 315-ФЗ, следствием чего являются многочисленные корректировки на уровне отраслевых законов, что в сочетании с «размытостью» общей концепции института самоуправления позволяет существенно трансформировать и искажать его сущность;
- отсутствие интереса профессиональных сообществ к добровольному формированию СРО как механизму повышения качества работы;
- наличие комплекса недостатков функционирования отдельных элементов саморегулирования, в том числе: (а) формальное отношение СРО к разработке отраслевых стандартов, которые должны были бы заменить нормативные документы, разработанные ранее государственными органами; (б) низкую эффективность контроля СРО деятельности своих членов; (в) неэффективность существующих механизмов обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования; (г) низкую эффективность государственного контроля деятельности самих СРО.

Таким образом, в рамках этих разделов представлены результаты большой аналитической работы по оценке сложившейся ситуации и выявлению причин недостаточно эффективного функционирования института саморегулирования в стране.

3-й раздел озаглавлен «Цели, задачи и основные направления Концепции». Безусловно, этот раздел представляет интерес для анализа и может быть использован в ходе дальнейшей работы. Вместе с тем содержание раздела не отражает его наименования, поскольку он не содержит определение цели, задач и основных направлений концепции. В нем сформулированы

цель «совершенствования механизмов саморегулирования, задачи по ее достижению и принципы саморегулирования (стр. 14-16).

На наш взгляд, основной целью Концепции может стать построение модели объединения участников профессионального сообщества в СРО, главным назначением которого является обеспечение существенного роста профессионализма, добросовестности и эффективности деятельности каждого члена СРО на основе повышения его ответственности перед конкретным потребителем и обществом в целом.

Было бы целесообразным с точки зрения формирования целостного представления о содержании Концепции сразу после постановки основной цели раскрыть комплекс задач, решение которых позволит обеспечить достижение этой цели, и только потом переходить к принципам, которые в настоящее время представлены на стр. 16.

Определение принципов саморегулирования в проекте Концепции вызывает ряд вопросов.

Например, одному из принципов дано следующее определение: «Принцип единства отрасли подразумевает установление четких критериев для определения видов деятельности, определяющих принадлежность субъекта предпринимательской деятельности или профессионала к СРО, невозможность объединения в одном СРО профессионалов и предпринимателей, а также юридических и физических лиц».

Необходимо отметить, что:

а) из текста не понятно, о каких именно четких критериях идет речь. Например, в строительные СРО вступают организации, занимающиеся инженерно-геологическими изысканиями, которые вообще не имеют никакого отношения к строительству (в случае, например, выдачи ими исключительно заключений по вредным выбросам и выполнению санитарных норм); при этом сами СРО «помогают» им соответствовать предъявляемым требованиям. В этой связи такая постановка вопроса вполне правомерна, но необходи-

мо уточнить, о каких конкретно критериях идет речь (хотя бы на отдельных примерах);

б) в данном контексте не понятна разница между профессионалами и предпринимателями. Если предприниматели – это бизнес-субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), то кто входит в категорию «профессионалы»?

в) не понятно, почему в одну СРО не могут входить юридические и физические лица. Такой подход разрушает саморегулирование в тех сферах, в которых субъектами деятельности являются и те, и другие. Именно на таком объединении основана деятельность СРО аудиторов, в которые входят и аудиторские организации, и их работники – аттестованные аудиторы. Здесь нет никаких противоречий, более того – у них единые стандарты и правила, а также возможность в рамках единой СРО осуществлять эффективный внешний контроль качества работы организации и аттестованных аудиторов.

Особого внимания заслуживает параграф рассматриваемого раздела о структуре института саморегулирования (стр. 16-17). На наш взгляд, предлагаемая трехуровневая система является искусственной и крайне непродуктивной.

В пользу создания трехуровневой системы приведен только один аргумент – отсутствие необходимости регулировать количество членов конкретных СРО. Не совсем понятно, для каких сфер нет необходимости иметь требования к количеству членов СРО. Очевидно, что для многих оно является актуальным.

Анализ сложившейся ситуации, позволяет отметить аргументы «против» выдвинутого предложения, в том числе:

- чем более многоуровневой и, соответственно, бюрократизированной становится организационная структура управления, тем больше отдален объект управления от органа, принимающего решение, в том числе от отраслевого регулятора. При этом автоматически усложняется (т.е. ухудшается) процесс коммуникаций и управления в целом;

- автоматически вырастает финансовая нагрузка на бизнес, связанная с содержанием дополнительного управленческого аппарата, которая и сейчас не слишком мала (в отдельных СРО плата за «вход» достигает 500 тыс.руб.); это не просто несвоевременно сейчас, но и вредно в любой период времени;
- умалывается роль и значение самих СРО, они становятся неким передаточным звеном между своими членами и национальным объединением;
- существуют сейчас или будут существовать сферы (виды деятельности), где создается одна (близкая перспектива для аудита – см. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 403) или две СРО (см. проект Федерального закона «О саморегулируемых организациях на финансовых рынках»). Очевидно, что в таких ситуациях нет потребности в создании национального объединения;
- многолетняя и доказавшая свою жизнеспособность мировая практика саморегулирования не знает подобных аналогов.

В 1-й части 4-го раздела «Основные направления совершенствования механизма самоуправления» проекта Концепции представлен ряд предложений по совершенствованию (а) законодательной базы, в частности, регулирующей создание рассмотренных выше национальных объединений; (б) механизмов обеспечения имущественной ответственности членов СРО; (в) контроля в сфере деятельности СРО.

1. Установление правовых основ создания и деятельности национальных объединений СРО. Естественно, что для этого надо создать новые законы, внести изменения в ряд уже действующих законодательных и подзаконных актов, не говоря уже о нормативных документах самих СРО. Но фактически это полный пересмотр действующего Закона № 315-ФЗ, новый виток работы и финансовых затрат, в том числе из государственного бюджета, без какой-либо гарантии получения положительного результата.

Кроме того, имеются следующие замечания:

1.1. Утверждается, что «возникает противоречие между возрастающей ролью национальных объединений СРО» и «отсутствием единого подхода к законодательному определению их статуса» (стр. 17). Национальных объединений пока нет, как и законодательства о них, поэтому пока не может быть и упомянутого противоречия.

1.2. Каждое из предложений по статусу и функционалу национальных объединений крайне спорно. Например, что:

а) необходимо «определить вопросы имущественной ответственности национального объединения по обязательствам СРО» (стр. 18), в то время как нет правовых оснований для освобождения СРО от исполнения обязательств и их возложения на какую-либо другую организацию, кроме случая ее добровольного решения;

б) «участие СРО в национальных объединениях СРО должно быть добровольным», однако здесь же утверждается, что «в сферах «обязательного» СРО ...целесообразно установление требований к минимальному значению охвата действующих в отрасли СРО, ... не ниже 50%» (стр. 28).

К сожалению, аналогичные замечания можно написать практически по каждому абзацу данной части.

2. Совершенствование механизмов обеспечения имущественной ответственности членов СРО. Следует поддержать предложения (а) о наделении СРО правом самостоятельно выбирать инструменты обеспечения ответственности своих членов, включая создание компенсационного фонда, индивидуальное страхование или коллективное страхование; (б) о возможности дифференциации взносов в компенсационный фонд (в сторону увеличения) в случаях нарушения членом СРО обязательных требований; (в) ряд других (стр. 19-21).

Вместе с тем нет никаких оснований для установления в качестве базового механизма принципа солидарной ответственности СРО по обязательствам члена СРО (стр. 20). Это противоречит основам национального зако-

нодательства, правовой сущности солидарной ответственности, а также искажает суть компенсационных фондов.

Солидарная ответственность предполагает единство обязательств с несколькими должниками. Применительно к возмещению вреда это означает его совместное причинение. Однако СРО не является стороной в обязательстве своего члена и, тем более, не является причинителем вреда.

Проект Концепции предлагает установление «возможности для члена СРО перевода его взноса в компенсационный фонд СРО при его переходе между СРО, обеспечивая право «следования» (стр. 21).

Данный подход способен разрушить систему формирования компенсационных фондов для обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами, поскольку эта ответственность наступает не в пределах взноса в компенсационный фонд, а в пределах ущерба, подлежащего возмещению. При переходе в другую СРО субъект предпринимательской деятельности должен сделать новый взнос в компенсационный фонд. Соответственно возмещение ущерба, причиненного членом СРО до перехода, производится за счет средств компенсационного фонда прежней СРО, а причиненного после перехода – новой СРО.

Вызывает сомнение обоснованность предложения о снятии ряда ограничений в отношении объектов инвестирования. Необходимо подчеркнуть, что компенсационный фонд – это не источник финансирования инвестиционной деятельности, а финансовая гарантия для клиентов. СРО создается не для того, чтобы вести активную инвестиционную деятельность, и потому она не обязана иметь «высокую» отдачу от этой деятельности. Ориентация на высокую доходность путем размещения в рисковые активы может привести к утрате накопленных средств. Необходимо обеспечить максимально консервативный подход к инвестированию средств компенсационного фонда, что предусмотрено ст. 13 Закона № 315-ФЗ.

3. Контроль в сфере деятельности саморегулируемых организаций. Качество контроля действительно оставляет желать лучшего. Необходимо проанализировать, насколько предлагаемые меры (стр. 22) уже реализованы. Если говорить об отдельных сферах экономики (видах деятельности), то, например, применительно к аудиту большинство из этих мер уже нашло отражение в законодательных и других нормативных актах и применяется на практике.

В проекте Концепции высказывается предложение об использовании СРО «аккредитованных органов» для контроля деятельности своих членов. Не ясно, о каких именно органах идет речь. Если о государственных, то очевидно, что это противоречит принципу саморегулирования, а затраты бюджета на осуществление такого контроля являются не оправданными. Хотя, необходимо отметить, что принцип самоконтроля в отдельных случаях уже нарушается, например, в аудиторской деятельности за счет привлечения Росфиннадзора к внешним проверкам качества работы аудиторских организаций.

2-я часть 4-го раздела «Основные направления совершенствования механизма самоуправления».

Базовые принципы введения обязательного членства в СРО (стр. 24-25). К сожалению, они сформулированы не в терминах принципов, а в виде отдельных замечаний или оценок имеющихся фактов.

Отдельные «принципы» не понятны по существу, например, в п. 4: «...можно отметить недопустимость введения обязательного саморегулирования ... в случае обязательного установления в законодательстве требований к продукции ... и связанными с ним процессами ...» (стр. 24). Представленная формулировка не позволяет четко понять суть предлагаемого принципа, что не позволит применять его на практике.

Стимулирование развития добровольного саморегулирования (стр. 25).

Данная позиция заслуживает поддержки, хотя следует учитывать, что создание СРО на добровольной основе требует законодательной регламентации.

В качестве мер стимулирования создания СРО с добровольным членством можно предложить включение в условия открытых конкурсов, проводимых ГУПами и МУПами, предоставление преференций членам СРО.

Этапы реализации. Временные рамки и содержание отдельных этапов в целом понятны. Однако в данный момент представляется нецелесообразным обсуждать этапы реализации Концепции, не определившись четко с ее содержанием. Следует еще раз подчеркнуть, что ключевая новация проекта Концепции – построение трехуровневой структуры института саморегулирования – представляется недостаточно проработанной и в предлагаемом виде неэффективной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Анализ представленного проекта Концепции совершенствования механизмов саморегулирования показывает, что институт саморегулирования нуждается в дальнейшем развитии, и с этой точки зрения представленный проект актуален и интересен. Однако основные идеи проекта Концепции нуждаются в серьезной доработке, поэтому в представленной редакции проект не может быть одобрен.

И.о. Президента Центрального Совета
СРО НП АПР



А.В.Турбанов

26.12.14