

ОТЗЫВ
на проект Концепции совершенствования
механизмов саморегулирования
(версия от 06.03.2015)

Проект Концепции совершенствования механизмов саморегулирования (далее – проект Концепции или Проект), подготовленный Минэкономразвития России в рамках исполнения поручения Правительства РФ от 5 июня 2014 г., является актуальным и значимым документом для дальнейшего поступательного развития института саморегулирования.

Предпосылками разработки проекта Концепции явились признание социальной значимости саморегулирования и необходимость законодательного закрепления его общегосударственной модели.

Представленный Проект содержит целый ряд важных положений:

- проанализирована структура законодательной основы саморегулирования, заложенная Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон № 315-ФЗ);
- дана оценка развития института саморегулирования за 2008 - 2014 гг.;
- выявлены тенденции развития саморегулируемых организаций (далее – СРО), создаваемых как на обязательной, так и на добровольной основе;
- описаны недостатки действующей системы саморегулирования.

В проекте Концепции обоснованно констатируется, что не все цели, заявленные при разработке и введении в действие Закона № 315-ФЗ, были достигнуты. Актуальность ранее заявленных целей и наличие недостатков сложившейся системы саморегулирования требует ее совершенствования.

Разделяя в целом позицию и общую направленность Проекта, считаем необходимым остановиться на его отдельных положениях, которые не в полной мере отвечают интересам развития института саморегулирования.

Прежде всего, нельзя не заметить, что в Проекте отсутствует определение саморегулирования как такового, а значит, четко не обозначен предмет рассмотрения. Это может породить, – и в ряде случаев порождает, – различное понимание и толкование содержащихся в нем положений.

В проекте Концепции делается акцент на необходимости формирования эффективной общегосударственной модели саморегулирования, однако не дано определение этой общественно значимой и достаточно сложной категории (с. 20).

Создание национальных объединений СРО является ключевой идеей проекта Концепции (с. 21, 23, 28 и др.). Она представляется достаточно разумной при условии ее корректной реализации.

Действительно, в каждой сфере, где состоялся переход на саморегулирование, есть потребность в формировании центра для определения стратегических направлений развития, разработки единых подходов к установлению профессиональных стандартов и их реализации. Но должно ли национальное объединение выступать как «суть отраслевые министерства»? Уходя от избыточности государственного регулирования, не следует создавать избыточность и бюрократизацию саморегулирования. Институирование национального объединения как высшего органа в отрасли:

- во-первых, усилит «оторванность» рядовых членов (субъектов рынка) от принятия решений;

- во-вторых, приведет к умалению роли и значения СРО, непосредственно связанных с участниками рынка;

- в-третьих, отрицательно скажется на качестве регулирования, поскольку профессионалы – участники рынка останутся на 2-ом уровне в постоянно действующем коллегиальном органе управления СРО, лишенном необходимых полномочий, т.к. последние будут переданы национальному объединению.

Наконец, финансовое обеспечение деятельности национального объединения ляжет дополнительным тяжелым бременем на субъекты профессиональной деятельности.

Указанные негативные последствия можно избежать, если рассматривать национальное объединение не как модернизированный вариант отраслевого министерства, а как профессиональный **Совет**, состоящий из представителей СРО, профессионального сообщества, заказчиков (потребителей, пользователей) и научно-учебной сферы.

Ряд вопросов и возражений вызывает формулировка и трактовка некоторых принципов, а именно:

(а) Принцип эффективной коллективной ответственности членов СРО, предполагающий установление солидарной ответственности СРО за ущерб, причиненный ее членами (с. 22). Такая постановка вопроса противоречит сущности солидарной ответственности и искажает суть компенсационных фондов. Солидарная ответственность предполагает единство обязательства с несколькими должниками. Применительно к возмещению вреда это означает его совместное причинение. СРО в данном случае не является причинителем вреда. Внедрение указанного подхода будет порождать безответственное поведение недобросовестных участников рынка, непосредственных виновников возникновения ущерба.

Следует обратить внимание, что механизм ответственности, описанный на с. 35, не имеет отношения к солидарной ответственности. Другими словами, термин «солидарная» использован в проекте Концепции ошибочно.

Проектом предусматривается установление возможности для члена СРО перевода его взноса в компенсационный фонд другой СРО при его переходе (право «следования»).

Данный подход является неприемлемым.

Во-первых, он противоречит базовым положениям института собственности, поскольку не учитывает, что средства фонда являются собственностью СРО и не могут таким образом отчуждаться.

Во-вторых, он не учитывает, что компенсационный фонд подвержен обесценению, особенно в условиях финансово-экономической нестабильности, и, забирая, «свою» долю, уходящий член СРО причиняет ущерб другим ее членам.

В-третьих, он способен разрушить систему формирования компенсационных фондов, поскольку ответственность СРО наступает не в пределах взноса каждого члена, а в пределах ущерба, подлежащего возмещению.

Очевидно, что при переходе в другую СРО профессионал (субъект предпринимательской деятельности) должен сделать новый взнос. Соответственно по ущербу, причиненному до перехода, ответственность несет прежняя СРО, а по ущербу, причиненному после перехода, – новая СРО.

Вызывают сомнения положения Проекта, предусматривающие либерализацию подходов к размещению средств компенсационного фонда, например, более активное инвестирование их в недвижимость (с. 37). Такое размещение является очень рисковым, что подтверждается и мировым, и российским опытом. Политика размещения средств компенсационных фондов должна носить консервативный характер для обеспечения гарантий возмещения ущерба потребителям.

На наш взгляд, решением проблемы ответственности является диверсификация инструментов защиты потребителей (пользователей), в том числе путем повышения роли обязательного страхования профессиональной ответственности (в Проекте она явно занижена). Предлагаемый подход позволит не только повысить ответственность исполнителей – членов СРО, но и преодолеть обесценение компенсационных фондов, что отвечает интересам членов СРО и экономики в целом.

(b) Принцип единства отрасли, предусматривающий невозможность объединения в одном СРО «профессионалов и предпринимателей», физических и юридических лиц.

Известно, что в настоящее время во многих сферах действуют СРО, объединяющие как юридические, так и физические лица – носителей профессии. В Проекте не приведено ни одного аргумента, доказывающего, что такое объединение создает проблемы и наносит вред развитию профессии или потребите-

лям. Поэтому до внесения изменений в существующую модель следует все дополнительно взвесить, в том числе с точки зрения возникновения новых проблем. Например, каждый профессионал (не считая индивидуальных предпринимателей) является работником конкретной организации (юридического лица), и договор на производство работ (товаров, услуг) заключается этим юридическим лицом. Возложение непосредственной ответственности за его исполнение на профессионала выглядит с юридической точки зрения неправомерным, и, следовательно, идея повышения персональной ответственности остается нереализованной.

Другая проблема может возникнуть при осуществлении СРО внешнего контроля качества: если её членами являются только физические лица, то может быть затруднен доступ к документам, находящимся в ведении юридического лица (например, в архиве); кроме того, теряется возможность проверки исполнения юридическим лицом внутрифирменных стандартов.

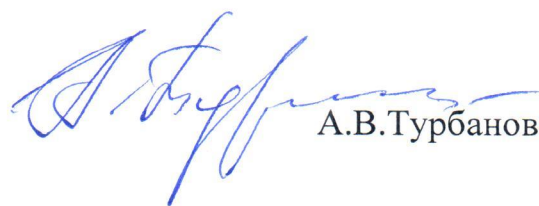
Полагаем, что было бы правильным использовать гибкий подход и предоставить самим СРО решать вопрос о целесообразности объединения физических лиц – профессионалов и юридических лиц с учетом отраслевых особенностей и доминирования таких задач, как обеспечение высокого качества выполняемой работы и ответственности перед заказчиками.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Институт саморегулирования в России действительно нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании. С этой точки зрения разработка Концепции весьма актуальна.

Однако содержание ряда положений, лежащих в основе Концепции, представляется не вполне корректным. Её реализация по предложенному сценарию может привести к усилению недостатков уже существующей модели, дальнейшей бюрократизации и дискредитации идеи саморегулирования (самоуправления).

Таким образом, проект Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, на наш взгляд, требует дальнейшей корректировки.

И.о. Президента Центрального Совета
СРО НП «Аудиторская Палата России»



А.В.Турбанов

«26» марта 2015 г.