

ЗАКОН СЫРОВАТ, НО ОН – ЗАКОН!

ПОДГОТОВИЛИ
АНДРЕЙ ГУРЬЕВ,
МАРИНА КАРАГАНОВА



Прошло более двух лет с момента издания Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». За это время в ходе практической апробации не могли обнаружиться его слабые места, не вполне понятные статьи и недостаточно прописанные нормы, нуждающиеся в совершенствовании. С целью выявить и осветить такие аспекты редакция журнала «Саморегулирование в России» провела круглый стол с участием ряда экспертов из различных отраслей экономики.

О ПОНЯТИЯХ

Гурьев А. И.: – Уважаемые коллеги! Разрешите начать с азов. Удовлетворены ли вы тем, как в законе сформулированы основные понятия?

Сережин Д. В.: – 315-й ФЗ является законом достаточно рамочным и в целом, по моему мнению, более чем адекватным. Единственно, что вызывает разночтения, так это понятие «субъ-

екты предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг)». В данном контексте под предпринимательской понимается, скорее, отраслевая деятельность, что и порождает непонимание людей, не имеющих юридического образования. У нас, к сожалению, в стране юридическая

грамотность достаточно низка, и, следовательно, в подобных случаях начинаются различные недоразумения.

Каткова Т. В.: – Хочу уточнить, что в соответствии с обсуждаемым нами сегодня законом СРО могут объединять не только субъектов предпринимательской деятельности, но и субъектов профессиональной деятельности определенного вида,

Участники

Гурьев Андрей Ипполитович – шеф-редактор журнала «Саморегулирование в России», к. и. н., г. Санкт-Петербург (ведущий)

Талашкин Геннадий Николаевич – председатель правления НП СРО «Межрегиональное объединение организаций железнодорожного строительства», первый заместитель генерального директора ОАО «РЖДстрой», г. Москва

Давыдов Георгий Ефимович – президент Национальной ассоциации транспортников, д. э. н., профессор, г. Москва

Сережин Дмитрий Владимирович – исполнительный директор НП СРО «Межрегиональное объединение организаций железнодорожного строительства», г. Санкт-Петербург

Каткова Татьяна Васильевна – директор НП «Сообщество профессионалов оценки», г. Санкт-Петербург

Еваков Виктор Васильевич – вице-президент, исполнительный директор НО «Союзгрузпромтранс», к. т. н., г. Москва

Починкин Игорь Иванович – директор Проектной мастерской «Штрих», г. Златоуст

Казакевич Вероника Вячеславовна – заместитель директора гражданского департамента Юридической фирмы «КЛИФФ», г. Москва

Торба Светлана Николаевна – партнер Юридической фирмы «Райтсол КСМ», г. Москва



например специалистов в области оценочной деятельности, функционирование которых регламентируется специальным законом № 135-ФЗ, вступившим в силу уже более 10 лет назад. На сегодняшний день восемь саморегулируемых объединений специалистов-оценщиков внесены в государственный реестр. НП «Сообщество профессионалов оценки» совсем недавно, в ноябре прошлого года, получило статус СРО, и понятно, что мы еще не успели накопить достаточно опыта работы в соответствии с положениями закона «О саморегулируемых организациях».

Но бесспорным на сегодняшний день представляется тот факт, что в законе не раскрыто содержание понятия «статус саморегулируемых организаций». На практике в связи с этим возникает целый ряд вопросов. Например, вносятся ли изменения в учредительные документы организации в связи с получением ею статуса саморегулируемой? Нужно ли извещать о присвоении данного статуса органы, регистрирующие некоммерческие организации? Также существует проблема, заключающаяся в том, что реестр членов партнерства, который является основным документом для регистрации саморегулируемой организации, формируется задолго до регистрации СРО и, соответственно, дата включения члена партнерства в реестр более ранняя, чем дата регистрации самой СРО. Основное условие для регистрации профессионального объединения оценщиков в качестве саморегулируемой организации – наличие в подаваемом на регистрацию ре-

естре членом не менее 300 специалистов.

Если мы посмотрим реестры СРО оценщиков, то увидим, что многие внесены в них задолго до регистрации саморегулируемой организации, что вызывает определенное несоответствие дат начала деятельности специалистов, обладающих статусом членов СРО. Например, специалист внесен в реестр 15 марта 2008 года, а СРО зарегистрирована только 20 сентября 2009-го. Остается открытым вопрос о том, какую все-таки дату считать датой внесения специалиста в реестр членов СРО. Кроме того, на мой взгляд, в законе недостаточно раскрыто содержание понятия «профессиональная деятельность», что на практике вызывает споры о необходимости оценщикам, работающим самостоятельно, регистрироваться в качестве индивидуальных предпринимателей.

Казакевич В. В.: – Честно говоря, мне не совсем ясен замысел законодателя при формулировании понятия «саморегулирование». Так, в частности, трактовка п. 3 ст. 2 закона позволяет сделать вывод, что в СРО могут объединяться только российские юридические лица и индивидуальные предприниматели. Таким образом, легким росчерком пера иностранным компаниям ограничили доступ на отраслевые рынки, работа на которых подразумевает членство в саморегулируемых организациях. То есть теперь для того, чтобы заниматься, например, строительством или оценочной деятельностью, иностранная организация должна будет создавать российскую «дочку», тогда как ранее для получения

лицензии ей было достаточно лишь иметь представительство на территории России. Откровенно говоря, интересно узнать, было ли такое ограничение обдуманно решено либо это просто недостаток юридической техники.

Каткова Т. В.: – Не вполне могу согласиться с мнением Вероники Вячеславовны, так как из п. 3 ст. 2 закона прямо не следует, что в СРО могут объединяться только российские юридические лица, предприниматели и граждане. Если в данном случае имеется в виду формулировка «зарегистрированные в установленном порядке», то она не является свидетельством того, что, скажем, юридическое лицо непременно должно быть зарегистрировано в порядке, установленном федеральным законом от 08.08.2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Иностранное юридическое лицо может быть зарегистрировано в установленном порядке в соответствии с законодательством своей страны. Мне кажется, наоборот, законодатель расширил круг лиц, обладающих полномочиями объединяться в СРО, исключив из первоначальной редакции (из п. 3 ст. 2) слова «на территории Российской Федерации» и «Российской Федерации».

ВСТУПАЙ ПОДОБРУ- ПОЗДОРОВУ...

Гурьев А. И.: – Согласны ли вы, что членство в СРО должно быть добровольным? Помнится, еще на стадии обсуждения законопроекта здесь были

очень острые дебаты и многие эксперты говорили, что если членство не будет обязательным для всех предприятий той или иной отрасли, то наступит просто хаос: одни будут выполнять регламенты и правила своих СРО, а другие станут на них просто поплевывать и работать как вздумается.

Каткова Т. В.: – По моему мнению, положение ч. 1 ст. 5 закона о том, что членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях является добровольным, все-таки не вполне корректно. Статьей 4 федерального закона № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» установлено, что субъектами оценочной деятельности признаются физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций оценщиков и застраховавшие свою ответственность. По содержанию, заложенному в данной статье, членство в саморегулируемой организации оценщиков является обязательным, а не добровольным. Оценщик не сможет заниматься оценочной деятельностью, если не вступит в СРО. Следовательно, членство здесь отнюдь не добровольное.

Талашкин Г. Н.: – Я хотел бы уточнить. В случае если СРО создается согласно 315-му закону и это является инициативой самих компаний, то здесь действует принцип добровольности. Но если та или иная отрасль переводится на саморегулирование по решению органов власти, то участие является обязательным, как это было сделано со строителями. Это нужно для того, чтобы ввести некий фильтр по

отсеvu недобросовестных компаний. Когда мы отказываемся от лицензирования какого-либо вида деятельности и переходим к саморегулированию, то участие в СРО является обязательным. Думаю, это правильно.

Гурьев А. И.: – Вероника Вячеславовна, а какова Ваша правовая оценка?

Казакевич В. В.: – Мне представляется, что членство в СРО должно быть добровольным и не должно быть допуском к профессии или к занятию определенными видами деятельности. Необходима альтернатива. Кроме того, обязательность членства в СРО противоречит ч. 2 ст. 30 Конституции РФ, гласящей, что «никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». Безусловно, сразу возникает вопрос, как гарантировать соблюдение определенных стандартов участниками правоотношений в той сфере, где наибольшее значение имеет создание гарантий и обеспечение безопасности имущества, жизни и здоровья людей.

На мой взгляд, данная проблема должна решаться не обязательностью вступления в саморегулируемую организацию, а все тем же государственным регулированием в соответствующей отрасли. СРО – это не замена госрегулирования. Это два разных института, которые, в идеале, должны существовать параллельно – государство устанавливает требования к выполнению работ и оказанию услуг в отраслях, связанных с источниками повышенной опасности и техногенными рисками, а СРО обеспечивает надежность соответствующих компаний.

В БОРЬБЕ ОБРЕТЕШЬ ТЫ ПРАВО СВОЕ!

Гурьев А. И.: – Что можно сказать о прописанных в законе функциях, правах и обязанностях СРО?

Починкин И. И.: – К сожалению, в действующем законодательстве функции СРО в области профессиональной деятельности четко не прописаны. Это касается вопросов финансирования работ по апробированию современных материалов и технологий, создания единых сметных норм и упрощенного налогообложения, участия СРО в аукционах по 94-му закону и т. д. Также было бы неплохо отразить в законодательстве такой момент, что все инициативы СРО, получившие одобрение Национального объединения саморегулируемых организаций, без особых процедурных проволочек утверждаются как законодательные акты.

Не затронута пока и проблема взаимодействия национального объединения СРО как высшего экспертного органа в хозяйственных спорах и тяжбах судебными органами. Выполнение функций третейских судов саморегулируемых организаций было бы логичным. Полностью отсутствует право участия СРО в разработках долгосрочных программ как самого государства, так и его субъектов. Здесь нужно было бы взять на вооружение опыт участия в таких делах бывших Госстроя и Госплана и придать часть их полномочий Национальному объединению саморегулируемых организаций.

Сережин Д. В.: – Я думаю, что необходимо более четко указать взаимоотношения между СРО и органа-

ми исполнительной власти, хотя вряд ли имеет смысл вносить это в 315-й ФЗ, а лучше – в подзаконные или отраслевые акты. Сейчас мы реально столкнулись с проблемой выстраивания взаимоотношений между нашей СРО в сфере строительства и Министерством регионального развития. В Градостроительном кодексе сказано, что реестр ведет Ростехнадзор, относящийся к Минприроды. При этом в указе вице-преьера Д. Н. Козака говорится, что Минрегион должен активно взаимодействовать с СРО, но нигде не прописано, в каком именно контексте, какие у кого полномочия и что должно стать результатом этого активного взаимодействия. Вот эти права и обязанности как СРО, так и соответствующих ведомств было бы хорошо зафиксировать законодательно, тогда стало бы меньше путаницы и недобросовестных игроков на рынке.

Талашкин Г. Н.: – Также с учетом коллегиальной (субсидиарной) ответственности надо бы четко прописать в законе, что СРО обязаны каким-либо образом аттестовывать своих членов. В строительной отрасли подобная аттестация выражается в выдаче свидетельства о допуске к работам, если организация соответствует внутренним требованиям и стандартам саморегулирования. Для СРО в других отраслях это могло бы стать хорошей альтернативой сертификации или декларации качества производимых товаров (работ, услуг), подтверждающих ответственность перед потребителями.

Каткова Т. В.: – В нашей практике мы столкнулись с еще одной спорной ситуаци-



Талашкин Г. Н.:

«Я уверен, что министерства грамотно, с учетом наших обращений, эффективно пропишут и законы, и механизмы взаимоотношений с СРО»



Сережин Д. В.:

«Основной идеей закона является взаимная субсидиарная ответственность членов саморегулируемой организации»



ей: является ли обязательным повышение квалификации специалистов. Хочу обратить внимание, что в законодательстве нет четкого указания, входит ли в состав функций СРО обеспечение повышения квалификации специалистов и является ли оно обязательным. Если повышение квалификации обязательно, то с какой периодичностью, кем и в каком порядке должно быть организовано его проведение? Должна ли саморегулируемая организация как-то обеспечивать этот процесс и контролировать его? Это ее право или обязанность? Ни в 315-ФЗ, ни в 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» такие функции СРО не установлены.

Давыдов Г. Е.: – Нам отчетливо видно, что применительно к железнодорожной отрасли эти прописанные в законе функции нуждаются в корректном переводе. Формулировки типа «стандарты и правила» необходимо привязать к привычным отраслевым понятиям: «правила технической эксплуатации», «нормы безопасности», «правила перевозок», «правила обслуживания» и т. п. Причем по термину «стандарты» этот перевод должен быть с учетом нюансов, имеющих в законе «О техническом регулировании». Например, что такое «стандарты предпринятия» применительно к перевозкам? Пока это совершенно не ясно.

Гурьев А. И. – Хотелось бы услышать по этому вопросу также комментарий юристов. Светлана Николаевна, Ваше мнение?

Торба С. Н. – Строго говоря, в законе вообще не предусмотрено никаких прав членов СРО, за исключением права на обжалование

решений ее органов. Между тем участие в саморегулируемой организации должно не только налагать обязанности на ее члена, но и предоставлять права. Более того, закон должен содержать гарантии осуществления этих прав, тем более что компании не всегда имеют возможность голосовать взносами, поскольку здесь взнос в компенсационный фонд не возвращается, а это существенная сумма.

Я считаю, что у членов СРО должно быть право на информационное и методическое обеспечение, на проведение профессионального обучения, на выдвижение кандидатов в органы управления и контроля, на созыв внеочередного собрания, на внесение вопросов в повестку дня собрания, право требовать обращения СРО в суд от своего имени и т. д. Также я хотела бы обратить внимание на то, что в законе отсутствуют гарантии для членов СРО в случае ее ликвидации или исключения сведений из реестра. Вопросы прекращения деятельности саморегулируемой организации прописаны с противоречиями, которые в первую очередь могут неблагоприятно отразиться на членах СРО. Пунктом 13 ст. 13 закона не допускается осуществление выплат из компенсационного фонда, за исключением выплат в целях обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями. Не допускается также и возврат взносов членам СРО.

Но остается неясным, как быть, если собранием участников принято решение о добровольном исключении сведений из госреестра СРО, а отдельные члены голосовали против этого. Осо-

бую актуальность данный вопрос приобретает в условиях обязательности участия субъекта в саморегулируемой организации. И это притом что субъект, согласно п. 4 ст. 5 закона, может являться членом только одной СРО. То есть мало того, что лицо против своей воли лишилось возможности заниматься профессиональной деятельностью, оно еще и несет убытки в виде уплаченных и невозвращенных имущественных взносов.

ИНФОРМАЦИИ НИКОГДА НЕ БЫВАЕТ МАЛО

Гурьев А. И.: – Перейдем к следующему вопросу. Удовлетворяет ли вас система отчетности СРО, прописанная в законе?

Давыдов Г. Е.: – Прямо скажу, что система отчетности, зафиксированная в законе, меня не удовлетворяет. Считаю, в документе следовало бы обозначить порядок формирования информационных баз данных в рамках конкретных саморегулируемых организаций и порядок доступа к ним членов СРО, представителей органов власти и других лиц.

Казакевич В. В.: – По моему мнению, система раскрытия информации саморегулируемыми организациями в законе прописана недостаточно. В частности, имело бы смысл установить, каким образом СРО определяют способы раскрытия информации – путем размещения ее на своем сайте, включения в учредительные документы и т. д. Кроме того, представляется необходимым раскрытие сведений об управляющей компании, с которой заключен договор о

доверительном управлении компенсационным фондом, а также сведений о специализированном депозитари, осуществляющем контроль за инвестированием средств КФ. Это позволит минимизировать коррупционные риски, связанные с выбором саморегулируемой организацией данных компаний.

Также мне кажется, что в законе недостаточно раскрыты вопросы аффилированности и конфликта интересов между СРО и ее членами. Так, например, запрет в отношении приобретения акций (долей) в компаниях – членах саморегулируемых организаций установлен только в отношении единоличного исполнительного органа, а в отношении коллегиального исполнительного и специализированных органов таких ограничений нет. Нет обязанности раскрытия саморегулируемыми организациями информации об аффилированности и конфликте интересов. Не определен срок, в течение которого СРО должна сообщать об изменении сведений, подлежащих обязательному раскрытию. Все это не добавляет прозрачности новому институту.

Еваков В. В.: – Отчетность СРО, изложенная в законе, возможно, избыточна. Она могла бы устанавливаться на общем собрании членов саморегулируемой организации.

Гурьев А. И.: – Дмитрий Владимирович, Вы как имеющий уже практику что отметите?

Сережин Д. В. – В законе прописано, что СРО подлежит обязательному аудиту один раз в год и должна отчитываться за свою деятельность перед регистри-

рующим органом. Возможно, имеет смысл добавить уточняющие моменты насчет того, какие виды отчетов следует представлять и в какие конкретно министерства. К примеру, в Градостроительном кодексе указано, что СРО должна быть проверяемой Ростехнадзором на предмет соответствия ее статуса, но в каком виде эта отчетность должна предоставляться, что конкретно будет проверяться – на сегодняшний день остается неясным. Такая ситуация может привести к дополнительной бюрократизации и, не дай бог, к некоей коммерциализации процесса как со стороны чиновников, так и со стороны сотрудников СРО.

Гурьев А. И.: – Насколько я понимаю, Вы имеете в виду, как говорится, вечно живую тему – коррупционную. Есть ли вообще в этом документе антикоррупционная составляющая?

Сережин Д. В.: – Да, бесспорно, это прописано и в 315-м, и в 148-м законах. Там есть понятие коллизии интересов. Как правило, СРО также вносят этот пункт в свои уставы, где указывают, что единоличный исполнительный орган не должен быть связан какими бы то ни было коммерческими или трудовыми отношениями с членами СРО, то есть ему нельзя в них работать, покупать их ценные бумаги и т. д. В случае если такая необходимость возникает и рынок вносит свои коррективы, вопрос о том, имеет ли право единоличный исполнительный орган СРО осуществлять такие действия, решается на общем собрании, но этот вопрос не относится к проверкам деятельности самих СРО. Антикоррупционная составля-

ющая данного процесса не прописана никак.

Талашкин Г. Н.: – Согласен, что определенные ограничения введены, и я не думаю, что нужно делать их более жесткими, чтобы излишне не бюрократизировать процесс. Можно также отметить, что здесь есть такой источник возникновения коррупционных возможностей, как добровольное пожертвование. Я думаю, что если СРО не хватает средств, то вопрос об их поступлении должен выноситься на общее собрание с созданием неких фондов. Тогда мы сможем четко проследить финансовую составляющую, в том числе отразить ее в отчетах перед Министерством юстиции или иными проверяющими органами.

Казакевич В. В.: – Я согласна, что в законе сделаны определенные попытки создания неких антикоррупционных гарантий, как: отнесение решений о принятии и исключении членом из СРО к компетенции коллегияльного исполнительного органа, установление лимитов вложения средств компенсационного фонда в недвижимость, установление обязанности управления средствами компенсационного фонда управляющей компанией, а также установление надзора за этой деятельностью специальным депозитарием.

Однако место для коррупции все-таки остается. Так, например, решение о вложении средств компенсационного фонда и выборе управляющей компании остается за единоличным исполнительным органом. То есть один человек будет решать, какой управляющей компании поручить управление денежными средствами и в ка-

ком объеме. Очевидно, что при существенном размере компенсационного фонда и достаточно большой конкуренции на рынке управляющих компаний здесь есть за что побороться.

КАК ПРАВИЛЬНО ОШТРАФОВАТЬ?

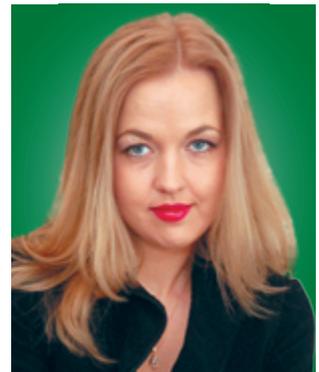
Гурьев А. И. – Идем далее по тексту закона. Достаточно ли прописаны в нем механизмы контроля органов саморегулируемых организаций за деятельностью своих членом? Хватает ли полномочий у руководства СРО в этом смысле? Удовлетворены ли вы порядком мер дисциплинарного воздействия?

Давыдов Г. Е. – Я считаю, что мер-то таких там достаточно, но в отраслевом законе или в каком-то другом акте должно быть раскрыто соответствие между санкциями, предусмотренными в отраслевом законе (например, в Уставе железнодорожного транспорта РФ) и в стандартах и правилах СРО.

Сережин Д. В.: – Меры дисциплинарного воздействия в 315-м ФЗ и в Градостроительном кодексе хорошо сформулированы и их достаточно. Это предписания, письменные предупреждения, приостановление действия свидетельств, отзыв свидетельств, исключение из числа членом СРО. Какие-то дополнительные меры контроля и воздействия вводить, наверное, не стоит. Единственно, на что имеет смысл обратить внимание, – это на добросовестность в разработке внутренних стандартов саморегулирования, что уже и является прерогативой того государственного органа, который ведет реестр и вы-



Евпачков В. В.:
«Если организация саморегулируемая, то и членство в ней не может быть принудительным, обязательным»



Казакевич В. В.:
«Иностранным компаниям ограничили доступ на отраслевые рынки, работа на которых подразумевает членство в саморегулируемых организациях»



дает статус СРО. Хотел бы еще добавить, что есть неясности с применением такой прописанной в ст. 10 меры дисциплинарного воздействия, как штраф. Я был бы вообще против такого вида наказания в саморегулируемой организации. Прежде всего возникает вопрос: куда можно тратить деньги от штрафов и как их вообще воспринимать? Как некие фонды или как оборотные средства? К тому же это как раз провоцирует коррупцию в работе руководства СРО. Стоит отметить, что в 148-ФЗ штрафы были исключены из числа дисциплинарных мер, хотя в 315-ФЗ они предусмотрены.

Каткова Т. В.: – Действующее законодательство устанавливает штрафы за административные правонарушения, уголовные преступления или в качестве экономической санкции за нарушение договорных обязательств. К какому виду мер дисциплинарных взысканий можно отнести штраф, установленный законом о СРО, – неясно. Кроме того, в 315-м законе размеры штрафов не установлены, как и их градация и порядок взыскания. Также хотела бы обратить внимание на то, что уже существуют прецеденты оспаривания положения о недопущении возврата взносов членам саморегулируемой организации, в том числе при их добровольном выходе или исключении.

Между тем если в закон будут внесены изменения в части возврата взноса в компенсационный фонд, то СРО может оказаться в весьма затруднительной ситуации. Например, член саморегулируемой организации получил обратно свой взнос в компенсационный фонд, а

неблагоприятные последствия его деятельности выявились позже. Каким образом СРО будет возмещать убытки пострадавшей стороне? За счет взносов других членов организации?

Торба С. Н.: – В законе существует противоречие в регламентации вопроса об информации о результатах проверок деятельности членов СРО. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 7 эта информация должна быть размещена в интернете, в то же время согласно ч. 9 ст. 9 работники и должностные лица саморегулируемой организации, принимающие участие в проведении проверки, отвечают за неразглашение и нераспространение сведений, полученных в ходе ее проведения. В законе не определены сроки подачи и рассмотрения жалоб на действия членов СРО, а также по делам о нарушении ее членами требований стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности.

Необходимо также отметить, что сроки подачи таких жалоб вообще нормативно не определены. Представляется, что их было бы целесообразно прописать в законе, и при этом они не должны превышать установленных законодательством сроков в отношении заявлений о защите прав потребителей.

КТО СТАНЕТ ЖЕРТВОЙ ПОЖЕРТВОВАНИЙ?

Гурьев А. И.: – Есть ли у кого-то претензии к главе 12 об источниках формирования имущества СРО?

Починкин И. И.: – Все понимают, что основным источником создания имущества административных

органов СРО станут добровольные пожертвования крупнейших членов саморегулируемых организаций. Целевые взносы для решения указанных проблем создадут массу вопросов от компаний, имеющих слабые финансовые возможности, которые будут волочиться по их уплате.

Талашкин Г. Н.: – Поскольку все СРО являются некоммерческими, то средства на содержание аппарата саморегулируемой организации должны поступать из регулярных и единовременных членских взносов. Статья 12 предусматривает и другие поступления, например доходы от оказания неких услуг. Насчет этого я бы, например, задумался, потому что СРО, повторяю, это некоммерческая организация. Если средств не хватает, имеет смысл собрать общее собрание и утвердить, скажем, разовый взнос для тех или иных целей. Опять же, стоит отметить, что в 148-ФЗ СРО в строительстве прямо запрещается вести какую-либо коммерческую деятельность.

Каткова Т. В.: – Мне кажется, что законодательство в части возможности получения СРО доходов от оказания услуг несколько противоречиво. Так, в числе источников формирования имущества саморегулируемой организации указаны, в частности, средства, полученные от оказания образовательно-образовательных услуг, связанных с предпринимательской деятельностью, коммерческими или профессиональными интересами членов саморегулируемой организации (ст. 12 закона 315-ФЗ).

Считается ли образовательная деятельность предпринимательской, неясно, но не исключено, что на-

логовые, контролирующие или надзорные службы такую деятельность определят именно как предпринимательскую. Согласно ст. 8 закона «О некоммерческих организациях» НП вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано, за исключением случаев, когда некоммерческим партнерством приобретен статус саморегулируемой организации. То есть получение статуса СРО автоматически налагает запрет на ведение предпринимательской деятельности, даже соответствующей целям некоммерческой организации.

Таким образом, возможность ведения дополнительной деятельности (оказания услуг) и, следовательно, дополнительного формирования имущества СРО за счет такой деятельности в значительной степени ограничена.

Торба С. Н.: – По поводу имущественных вопросов я бы хотела заострить внимание на том, что остается неясным порядок распределения имущества СРО при его ликвидации. Например, п. 2 ст. 20 ФЗ «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что при ликвидации НП оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество подлежит распределению между его членами в соответствии с их имущественным взносом, если иное не установлено федеральными законами или учредительными документами некоммерческого партнерства. Это «иное» как раз и установлено п. 13 ст. 13 ФЗ «О саморегулируемых организациях» – никаких выплат членам.

Что же в этом случае должно происходить с имуществом СРО? Кстати, аналогичные вопросы напрашиваются при анализе п. 1 ст. 21 закона. Основанием для исключения сведений о саморегулируемой организации из госреестра может быть решение суда на основании несоответствия СРО требованиям законодательства. Получается, в случае неправомερных действий саморегулируемой организации неблагоприятным последствием могут быть подвергнуты ее члены? Это противоречит принципу индивидуализации ответственности. Выходит, члены в отсутствие своей вины несут коллективную ответственность за действия СРО. Такая конструкция не может оцениваться положительно.

Каткова Т. В.: – Хочу заметить, что СРО не подлежат ликвидации, а могут в установленных законом случаях быть исключены из государственного реестра саморегулируемых организаций. Исключение из государственного реестра не означает ликвидации самой некоммерческой организации. Когда речь идет о ликвидации некоммерческого партнерства, утратившего статус СРО, то в таком случае должны быть применены положения п. 2 ст. 20 закона «О некоммерческих организациях». То есть оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество подлежит распределению между членами НП в соответствии с их имущественным взносом, если иное не установлено федеральными законами или учредительными документами некоммерческого партнерства.

Не соглашусь с мнением, что «иное» установлено п. 13 ст. 13 ФЗ «О саморегулируемых организациях». Это правило распространяется на членов СРО. Не допускается возврат взносов именно членам саморегулируемой организации. А если статус СРО утрачен, то нет и членства в нем. Следовательно, и нет запрета на возврат взносов (если, конечно, в уставе некоммерческой организации не предусмотрено иное).

Гурьев А. И.: – А что можно сказать о механизмах обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями?

Евпакон В. В.: – Члены СРО несут ответственность уже в качестве юридического лица. Но хотел бы отметить, что законом не установлена субсидиарная ответственность членов саморегулируемой организации. Также полагаю, что определять рамки федерального закона доли и направления расходования созданного на добровольной основе компенсационного фонда недопустимо. Этот вопрос должен решаться только общим собранием.

Казакевич В. В.: – Хотелось бы отметить, что законом не предусмотрен механизм пополнения компенсационного фонда. Непонятно, что делать, если его средства стали меньше предусмотренного минимума, а заявки на вступление от новых членов отсутствуют. Кроме того, не установлены ограничения по максимальному размеру выплат из КФ. Таким образом, при отсутствии регулирования в специальных законах СРО теоретически может стать банкротом.

Каткова Т. В.: – Соглашусь с высказанным Вероникой Вячеславовной мнением по поводу механизма пополнения компенсационного фонда. Хотя ст. 24.8 135-ФЗ устанавливает, что компенсационный фонд саморегулируемой организации оценщиков первоначально формируется исключительно в денежной форме за счет обязательных взносов ее членов и можно предположить, что его дальнейшее пополнение вероятно, но неясно, как это осуществлять на практике. А вот что касается максимальной выплаты, то законом «Об оценочной деятельности в РФ» ее размер установлен в сумме 600 тыс. рублей по одному страховому случаю.

Сережин Д. В.: – Механизм, описанный в 315-м законе, дает возможность создавать фонды, которые используются только для покрытия ответственности за деятельность членов СРО. Конкретный закон в той или иной сфере может более детально прописывать эти вопросы, но речь будет идти уже в основном о суммах компенсационных взносов.

Гурьев А. И.: – Устраивают ли вас полномочия органов управления СРО? Не следует ли передать ряд из них вверх или вниз?

Сережин Д. В.: – Здесь мы столкнулись с такой большой проблемой, как полномочия общего собрания и правления СРО. В этой части законы 315-й и 148-й входят в некое противоречие с законом о некоммерческих организациях. В трех актах зафиксированы разные полномочия в органах коллегиального управления. Возможно, имеет смысл отнести к ответственности правления вопрос об



Починкин И. И.:
«То, что государство сегодня во многом снимает с себя функции регулирования и передает их рынку, с моей точки зрения, не совсем правильно»



Гурьев А. И.:
«На стадии обсуждения законопроекта многие говорили, что если членство не будет обязательным для всех предприятий отрасли, то наступит просто хаос»



Давыдов Г. Е.:
«Желая будущим
СРО семь футов
под килем, я оцениваю
их перспективу
в железнодорожной
отрасли
как неопределенную»

открытии филиальной сети или о вступлении в некоммерческие организации. Это упростило бы процесс расширения деятельности той или иной СРО на территории страны. Важно понять, что организовать общее собрание, когда у нас количество членов партнерства приближается к тысячи и они располагаются от Калининграда до Сахалина, очень не просто и к тому же весьма затратно, а необходимость в этом есть регулярная.

Казакевич В. В.: – На мой взгляд, можно было бы следующим образом скорректировать компетенцию органов управления в СРО. Решение вопросов о принятии и исключении членов саморегулируемой организации передать общему собранию участников, поскольку в конечном итоге все члены рискуют своим имуществом при недобросовестности определенной компании. Решение вопроса о размещении средств

компенсационного фонда передать коллегиальному исполнительному органу в целях минимизации рисков возникновения коррупции.

ОТНОШЕНИЯ ЕСТЬ, МЕХАНИЗМОВ – НЕТ, ИЛИ МОРКОВКА ПОД НОСОМ У ОСЛА

Гурьев А. И.: – Сегодня мы уже частично затрагивали вопрос об отношениях СРО и государства. Удовлетворены ли вы прописанными здесь механизмами?

Починкин И. И.: – Я лично не только не удовлетворен, но и разочарован. Механизмов просто никаких нет. Думаю, это самое слабое место закона.

Талашкин Г. Н.: – Да, следует признать, что нормы вообще не прописаны, а если и прописаны, то слишком рамочно. Конечно, это все пока на стадии становления, и я уверен, что министерства грамотно, с учетом наших обращений, пропишут и законы, и механизмы взаимоотношений с СРО, так как эту проблему они понимают не хуже участников. Более того, они это сделают профессионально, эффективно и правильно. Думаю, данный вопрос будет четко проработан, но не в рамках 315-ФЗ, а в отраслевых законах о СРО.

Евпакоев В. В.: – На мой взгляд, имеется определенная избыточность реестра СРО, и вообще взаимодействие саморегулируемых организаций и уполномоченных органов власти действительно имеет односторонний характер. Считаю, в законе следует установить, что привлечение СРО к участию в обсуждении проектов федеральных законов

и иных нормативных правовых актов должно сопровождаться в конечном счете согласованием их с саморегулируемыми организациями на уровне не ниже других согласующих федеральных органов. В противном случае это будет напоминать морковку, подвешенную перед носом у осла.

Торба С. Н.: – Пункт 2 ст. 22 ФЗ содержит положение о том, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти привлекает СРО к участию в обсуждении проектов федеральных законов, законов субъектов и иных нормативных правовых актов РФ и субъектов, а также госпрограмм, связанных с предметом саморегулирования. При этом закон не предусматривает порядка привлечения саморегулируемой организации к указанному обсуждению.

Отсутствуют в нормативных правовых актах и корреспондирующие указанному положению закона обязанности федеральных органов исполнительной власти по предоставлению СРО соответствующей информации, уведомлению о предстоящих обсуждениях, принятию письменного акта о результатах рассмотрения предложений СРО. Учитывая это, я считала бы целесообразным регламентировать в законе порядок привлечения СРО органами государственной власти к рассмотрению вопросов, связанных с деятельностью этих организаций. В противном случае данное положение закона рискует остаться очередным общим местом.

НЕТ ПРЕДЕЛА СОВЕРШЕНСТВУ

Гурьев А. И.: – В итоге, можно ли считать, что закон

315-й носит слишком рамочный характер и его следовало бы детализировать? И какие еще не затронутые нами проблемы вы видите в этой связи в правоприменительной практике?

Серезин Д. В.: – Расширять или же сужать этот закон, по-моему, сегодня уже нет смысла. Детализацию надо делать отраслевыми актами, но так, чтобы они не шли вразрез с законом о СРО. Возможно, имеет смысл ввести некий регламент, согласно которому федеральные службы и агентства могут являться владельцами реестров СРО, а также более четко разграничить сферы влияния и ответственности ведомств по отношению к саморегулируемым организациям. Ситуация, когда реестр ведет одно ведомство, а все приказы, нормативы, перечни видов работ и т. д. устанавливает другое, не имеющее в то же время возможности отозвать статус СРО, ненормально. Эту коллизию надо решать.

Торба С. Н.: – ФЗ «О саморегулируемых организациях» – безусловно, рамочный закон. Текст содержит более 10 отсылок к законодательству РФ, более 40 – к иным федеральным законам и почти 30 – к нормам внутренних документов СРО. При этом нельзя говорить о том, что данный закон плох, потому что он декларативен. Представляется, что законодатель намеренно создал ситуацию, при которой возможны два варианта развития событий. Первый реализуется, когда в отрасли саморегулирование частично заменяет государственное регулирование. В этой ситуации специальный закон об отраслевой СРО необходим и им может уста-

навливаясь обязательное членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях. При этом нормы ФЗ «О саморегулируемых организациях» не применяются, если специальный закон предусматривает иные положения. Стандарты (правила) такой СРО должны соответствовать федеральным стандартам.

Второй вариант применим, если в отрасли отсутствовал разрешительный порядок осуществления деятельности и саморегулируемая организация создается по инициативе участников рынка. При этом СРО незаменимы как естественные регуляторы рынка, обеспечивающие своими стандартами и правилами более высокое качество товаров и услуг и дающие дополнительную гарантию защиты имущественных интересов потребителей в связи с наличием компенсационного фонда и системы страхования.

Кроме того, СРО, особенно в естественно-монопольных отраслях, могут способствовать организации коммерческой инфраструктуры рынка в дерегулируемых сегментах, готовить и апробировать новые правила работы на таком рынке, как это делается, например, в электроэнергетике. В этом случае действующий ФЗ «О СРО» и без отдельного отраслевого закона может служить достаточной основой для создания саморегулируемой организации, членство в которой может быть добровольным. Для создания такой СРО необходимы стандарты и правила, а также иные внутренние документы, регламентирующие основные вопросы

деятельности, не урегулированные законом. Они будут обязательны лишь для членов такой организации. Федеральные стандарты осуществления предпринимательской или профессиональной деятельности в этой отрасли как нормативные акты могут отсутствовать. Поэтому я считаю, что в некоторых случаях нет необходимости связывать создание СРО с принятием изменений и дополнений в отраслевой закон.

Вот возьмем, к примеру, железнодорожный транспорт, где дальнейшие шаги по преобразованию некоммерческого партнерства операторов в СРО плотно связываются с внесением изменений в ФЗ «О железнодорожном транспорте в РФ». Однако я считаю, что действующая нормативная база уже и сейчас, без таких изменений, достаточна для создания СРО. В целом же полагаю, что декларативность ФЗ «О саморегулируемых организациях» оправданна, так как слишком велика специфика различных отраслей экономики. Но базу для саморегулирования в любом случае закон создает.

Давыдов Г. Е.: – На железнодорожном транспорте, где игроки рынка находятся между собой в постоянном технологическом взаимодействии, будет сложно сформировать дееспособные саморегулируемые организации по отдельным сегментам. Например, СРО промышленного железнодорожного транспорта, операторов подвижного состава, грузо-багажных экспедиторов и т. п. Всякий раз эти СРО будут выходить на стандарты и правила, касающиеся их взаимодействия с владель-

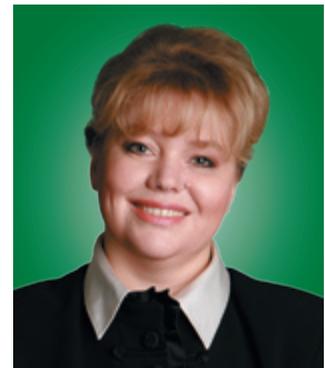
цем инфраструктуры, с перевозчиком, владельцем терминала и т. п. Поэтому я пока не вижу возможности эффективной работы в этой отрасли саморегулируемых организаций без участия ОАО «Российские железные дороги». Вместе с тем если ОАО «РЖД» становится членом СРО, то такая саморегулируемая организация может оказаться структурой более весомой, чем, скажем Министерство транспорта. Могут возникнуть и другие сложности. Поэтому желая будущим СРО семь футов под килем, я оцениваю их перспективу в железнодорожной отрасли как неопределенную.

Починкин И. И. – Закон, мягко говоря, пока еще сыроват с точки зрения требований к участникам. Хорошо расписаны организационные мероприятия создания СРО и условия вступления в нее, но ничего нет об основных действующих лицах, скажем, на стройке, их полномочиях, не отражен механизм взаимодействия с государством. Однако я оптимист и думаю, что поработаем годик в условиях саморегулирования и накопим определенный опыт, на основании которого сумеем внести во все взаимоотношения порядок. Вся наша жизнь не имеет предела совершенству, так же как и законодательство.

Каткова Т. В.: – Практически про все российские законы можно сказать, что они сыроваты. Для нашей страны это нормально. Законы корректируются после накопления определенной практики по их применению. Думаю, что и 315-ФЗ будет уточняться и дополняться при определенной активности лиц, на которых закон распространяется. 🍀



Каткова Т. В.:
«Бесспорным на сегодняшний день представляется тот факт, что в законе не раскрыто содержание понятия «статус саморегулируемых организаций»



Торба С. Н.:
«В законе вообще не предусмотрено никаких прав членов СРО, за исключением права на обжалование решений ее органов»