

§ 7 ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВОВЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Лескова Ю.Г.

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ: ПРАВОВОЙ ОПЫТ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА (СТРАНАХ СНГ) К НОВЫМ МЕТОДАМ (СПОСОБАМ) РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация: Показано становление и развитие института саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в отдельных странах постсоветского пространства, модели законодательного закрепления статуса саморегулируемых организаций. Исследуется опыт России по внедрению саморегулирования в предпринимательской (профессиональной) сфере с целью избежания ошибок в этом направлении для стран постсоветского пространства. Анализируются нормы ФЗ «О саморегулируемых организациях» с точки зрения выяснения недостатков действующего гражданского законодательства РФ. В работе предметом исследования стали проблемы относительно закрепления в ФЗ «О некоммерческих организациях» организационно-правовой формы саморегулируемой организации, функций саморегулируемых организаций, способов защиты средств компенсационного фонда, имущественной ответственности саморегулируемой организации. Методология и методы исследования основываются на историческом, логическом, формально-юридическом, сравнительно-правовом методах, а также на методах системного анализа и обобщения нормативных и практических материалов, использованных в рамках диалектического подхода к изучению саморегулирования как правового явления. В работе доказывается необходимость при решении вопроса о создании четкой системы саморегулирования предпринимательской деятельности в странах СНГ основываться на опыте России, ставшей единственным государством на постсоветском пространстве, в котором принят рамочный закон о саморегулируемых организациях, и которое также использует новые способы регулирования экономики.

Abstract: The article concerns formation and development of the institution of self-regulation of entrepreneurial and professional activities in some post-Soviet states, as well as the models of legislative provisions for the statuses of self-regulated organizations. The author studies the experience of Russia regarding introduction of self-regulation in entrepreneurial (professional) sphere in order to avoid mistakes in this direction for the states of the post-Soviet territory. The author analyzes the norms of the Federal Law "On Self-Regulated Organizations" from the standpoint of revealing the defects of the current civil legislation of the Russian Federation. The object of studies includes the problems regarding the provisions for the organizational legal form of self-regulated organizations, their functions and means of protection of compensation funds, proprietary responsibility of self-regulated organizations in the Federal Law "On Non-Commercial Organizations". Methodology and methods of studies are based upon historical, logical, formal legal, comparative legal methods, as well as the methods of systemic analysis and generalization of normative and practical materials applied within the framework of the dialectic approach towards self-regulation as a legal matter. The article substantiates the need to use the experience of Russia, which was the only state in the post-Soviet territory, which have adopted the framework law on self-regulated organization using new forms of economic regulation, when forming a clear system of self-regulation of entrepreneurial activities in the CIS states.

Ключевые слова: Саморегулирование, саморегулируемые организации, модельное законодательство, организационно-правовая форма, функции, компенсационный фонд, способы защиты, субсидиарная ответственность, солидарная ответственность, градостроительная сфера.

Keywords: Self-regulation, self-regulated organizations, model legislation, organizational legal form, functions, compensation fund, means of protection, subsidiary responsibility, joint responsibility, city planning sphere.

Развитие экономики стран постсоветского пространства вряд ли возможно без применения новых способов ее регулирования и закрепления их в законе. Саморегулирование предпринимательских отношений – явление, имеющее тенденцию к возрастанию его роли на всем постсоветском пространстве, что связано с переходом к рыночной экономике бывших союзных республик СССР и созданию новой системы способов регулирования экономики. Заметим, что для российской правовой науки стало бесспорным утверждение о включении в предмет предпринимательского права отношений, построенных на саморегулировании предпринимательства¹.

Попытки внедрения саморегулирования на территории стран СНГ следует связать, на наш взгляд, прежде всего, с принятием Межпарламентской Ассамблеей 31 октября 2007 года Модельного закона «О саморегулируемых организациях». Названный законодательный акт носит рекомендательный характер для стран СНГ, нацелен на сближение правового регулирования предпринимательских отношений в государствах содружества. В последующем из всех стран СНГ только в России был принят общий (рамочный) закон – ФЗ от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 07.06.2013) «О саморегулируемых организациях» (далее – *ФЗ «О СРО»*). Конечно же, это не значит, что в других странах СНГ отсутствует правовое регулирование статуса СРО и не предприняты шаги по внедрению института саморегулирования в правовое пространство. Так, например, на Украине деятельность указанных организаций урегулирована на уровне отраслевых законодательных актах, среди которых следующие законы: от 23.02.2006 № 3480-IV (ред. от 04.07.2013) «О ценных бумагах и фондовом рынке», от 12.07.2001 № 2664-III (ред. от 10.10.2013) «О финансовых услугах и государственном регулировании рынка финансовых услуг», от 12.07.2001 № 2658-III «Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной деятельности» и некоторые другие.

Тем не менее, возникает вопрос: почему же в странах СНГ, за исключением России, так и не принят закон о саморегулируемых организациях (далее – *СРО*)? Причин тому много, в том числе – это препятствия на пути модельного законодательства, а именно несогласованное регулирование государствами содружества гражданского оборота, невыполнение взятых на себя обязательств странами СНГ, сокращение хозяйствен-

ных связей между независимыми государствами. По мнению Е.В. Шестаковой, модельное законодательство не оправдало себя как средство гармонизации законодательства в экономической сфере не только на территории стран СНГ, но и в США². Автор связывает подобное с отсутствием обязательной силы и прямого действия у модельных законов³. Тем не менее, несмотря на «слабое» влияние модельного закона «О СРО» на процесс внедрения саморегулирования в странах СНГ, считаем, что указанный законодательный акт обозначил основные принципы, функции и элементы саморегулирования в государствах, в которых исторически предпринимательские отношения стали складываться только в 90-х годах, а о формировании «полноценного» саморегулирования можно говорить только в нынешнем столетии.

Как свидетельствует опыт стран СНГ по правовому регулированию института СРО, на постсоветском пространстве сложилось две модели закрепления правового статуса названных организаций: первая модель – здесь устанавливаются признаки и особенности СРО отдельных видов, без выделения общих признаков в едином законе; вторая модель – в этом случае основные принципиальные положения о СРО закрепляются в общем законе, признаки СРО отдельной отрасли экономики находят отражение в специальных законах. Вторая модель правового регулирования института СРО характерна только для одной страны СНГ – России. Как мы указывали ранее, Россия стала первой среди стран СНГ в вопросах установления института СРО и принятии отдельного ФЗ «О СРО». Однако во многих странах СНГ осознали преимущества данного механизма. Так, например, в Приднестровской Молдавской Республике в Верховном Совете еще в конце мая 2011 года в первом чтении принят законопроект «О саморегулируемых организациях» (внесен депутатом Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики А. В. Каминским), хотя на этом и завершилась работа с указанным общим законом. В 2011 году созданной при Министерстве юстиции рабочей группой была подготовлена первоначальная редакция проекта Закона Республики Беларусь «О саморегулируемых организациях». Однако названный закон не был принят, но подготовка концепции соответствующего законопроекта в Республики Беларусь продолжается.

¹ См., напр.: *Ершова И.В.* Предпринимательское право: неравнодушный взгляд // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. N 2 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

² См.: *Шестакова Е.В.* Теоретические и практические аспекты применения модельного законодательства в странах СНГ // URL: www.lawmix.ru (дата обращения 15 июля 2014 г.).

³ См.: Там же.

Трансформация правовых и политических систем

При решении вопроса о создании четкой системы саморегулирования предпринимательской деятельности страны СНГ, на наш взгляд, должны основываться на опыте России. Дело в том, что в европейских странах и США институт саморегулирования формировался продолжительное время, постепенно, что позволило в полной мере осознать предпринимателями и потребителями все его преимущества, а недостатки устранять «не спеша». В России процесс внедрения саморегулирования (во многом, конечно же, predetermined «европейским содержанием») осуществлялся в течение последних нескольких лет, и фактически связан с обязательностью членства предпринимателей в названных организациях, отменой лицензированием отдельных видов предпринимательской деятельности и принятием ФЗ «О СРО» (до вступления в силу названного закона законодательно закреплялся только статус отдельных СРО: профессиональных участников рынка ценных бумаг, арбитражных управляющих). Представляется, с целью избежания ошибок так называемого «быстрого» внедрения института СРО на постсоветском пространстве необходимо учитывать опыт России в этом вопросе. В Российской Федерации имеется наработанная практика применения положений общего ФЗ «О СРО», теоретические (доктринальные) исследования, которые выявили недостатки и недоработки в этой области, что является достаточно «ценным» материалом для подготовки концепции саморегулирования в странах постсоветского пространства.

Наиболее ярко выраженные недостатки ФЗ «О СРО» сводятся к следующим положениям:

Согласно ч. 1 ст. 3 названного закона СРО «... признаются некоммерческими организациями...». Такая формулировка законодателя в указанном законе представляется недостаточно четкой и однозначной. Как показывает опыт российского законодателя, определение организационно-правовой формы СРО проводится на уровне специальных законов и сводятся к правилу о создании их в форме некоммерческого партнерства и (или) в форме ассоциаций (союзов). Так, ФЗ от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О рекламе» прямо установлено, что СРО в сфере рекламы создаются в форме ассоциации, союза или некоммерческого партнерства (ст. 31). Согласно ст. 55.2 Градостроительного Кодекса РФ СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства создаются в форме некоммерческих партнерств. Согласно ст. 18 ФЗ от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об альтернативной про-

цедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» СРО медиаторов осуществляют свою деятельность в форме ассоциаций (союзов) или некоммерческих партнерств. Заметим, что с 1 сентября 2014 года ГК РФ будет действовать в новой редакции: в п. 3 ст. 50 ГК будет закреплено, что к ассоциациям относятся некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные и адвокатские палаты. Таким образом, вопрос об организационно-правовой форме саморегулируемых организаций наконец-то решен на уровне ГК РФ в пользу ассоциаций (союзов).

Многие функции СРО (в числе которых представительская, функции организации профессионального уровня и процедур разрешения споров (урегулирования конфликтов)) обозначены в качестве добровольных (ст. 6 ФЗ «О СРО»), и фактически не выполняются. Однако они имеют принципиальное значение с точки зрения выяснения преимуществ членов СРО перед другими предпринимателями и могут порождать у предпринимателей стимулы к саморегулированию. Саморегулирование не может основываться только на функциях контроля и организации, иначе это псевдосаморегулирование.

Не выдерживают критики установленные законом способы защиты средств компенсационного фонда, которые не отражают их практической значимости. Как известно, компенсационный фонд является гарантом обеспечения имущественной ответственности СРО, поэтому к порядку его формирования, пополнения и расходования средств от его инвестирования предъявляются особые требования (ст. 13 ФЗ «О СРО»). Тем не менее, заметим, что это не исключает возможности утраты средств компенсационного фонда в отсутствие случаев выплаты возмещения по обязательствам членов СРО. Пример тому размещение средств компенсационного фонда в депозиты в российских кредитных организациях, утративших свои лицензии (такая ситуация сложилась с конца 2013 года в России с ОАО КБ «Пушкин», ОАО «Смоленский банк», ООО КБ «Объединенный банк развития», ОАО КБ «Мастер-Банк» и др.). В результате средства компенсационных фондов оказались недоступными, что поставило в настоящее время в России под угрозу возможность выполнения СРО своих обязательств перед потерпевшими и прочими лицами. На наш взгляд, СРО и их члены не могут и не должны нести какую-либо ответственность за сохранность компенсационного фонда и обязательства по его вос-

становлению в случае отзыва лицензии у кредитных организаций. Однако никаких предупредительных мер и способов по защите средств компенсационного фонда в этом случае в ФЗ «О СРО» не закрепляется, а в ст. 55. 16 Градостроительном Кодексе РФ установлено правило, согласно которому СРО в градостроительной сфере размещают средства компенсационного фонда исключительно в депозиты и (или) депозитные сертификаты *в российских кредитных организациях*.

Отсутствует рациональное и единообразное распределение имущественной ответственности между СРО и ее членами на фоне закрепления в ч. 3 ст. 3 ФЗ «О СРО» правила о дополнительной имущественной ответственности СРО по обязательствам своих членов. Ответственность СРО по обязательствам ее членов характеризуется судами в качестве субсидиарной. Так, в постановлении ФАС Северо-западного округа от 10.10.2013 по делу № А56-71951/2012 указывается, что ответственность СРО по обязательствам своих членов является «особым видом субсидиарной ответственности», «особенность такой ответственности состоит в том, что СРО не может быть привлечена к ответственности без предъявления в суд искового требования к основному должнику». Заметим, что, несмотря на то, что требования, например, к СРО арбитражных управляющих согласно п. 3 ст. 25.1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предъявляются только после предъявления требований к виновнику и страховщику, суды, тем не менее, однозначно стоят на позиции отнесения ответственности СРО к субсидиарной (дополнительной) только применительно к члену

СРО, а не к страховщику (постановление Президиума ВАС от 09.07.2009 по делу № А 13-575/2008, постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.08.2009 № Ф03-3989/2009 по делу № А73-1979/2009). Тем не менее, нечеткость формулировки законодателя о дополнительном характере ответственности СРО по обязательствам ее членов без указания на вид этой ответственности позволило в отраслевых законах сформулировать правила о солидарной ответственности по обязательствам своих членов. Причем, если к СРО оценщикам подобное обусловлено возможностью названной организацией проводить экспертизу отчетов ее членов и таким образом, знать, за что она собственно несет ответственность, то применительно к СРО в градостроительной сфере введение солидарной ответственности, невзирая на отсутствие рычагов соответствующего контроля со стороны СРО, основано на необходимости повышения безопасности зданий и сооружений, а также сокращении пути возмещения ущерба для потерпевшего.

Обозначенные нами некоторые недостатки рамочного ФЗ «О СРО» необходимо учитывать на постсоветском пространстве, прежде всего, с точки зрения избежания повторения появления указанных выше проблем. Считаем, что без создания единой концепции саморегулирования, отраженной в общем законе о СРО, не видится возможным дальнейшее развитие предпринимательства, совершенные же Россией «ошибки» в этой сфере помогут другим странам СНГ создать более отлаженную систему саморегулирования, отвечающей развитию их экономики и свободе предпринимательства.

Библиография:

1. Ершова И.В. Предпринимательское право: неравнодушный взгляд // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. N 2 (доступ из СПС «КонсультантПлюс»).
2. Шестакова Е.В. Теоретические и практические аспекты применения модельного законодательства в странах СНГ // URL: www.lawmix.ru (дата обращения 15 июля 2014 г.)
3. Касенова М.Б. Международное сотрудничество и управление использованием интернета // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2014. – № 1. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.1.11411
4. Шевкопляс Н.А.. Особенности административно-правового статуса саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9564
5. Третьякова С.Б.. Саморегулируемая организация – особый субъект права // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.4
6. Середина Н.А.. Проблемы контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций: административно-правовой аспект // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 104-107.
7. Третьякова С.Б.. Публичный интерес, как базовый для появления саморегулируемых организаций в российском праве // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 11. – С. 104-107.
8. А. А. Бурцева. Социальная предпринимательская деятельность некоммерческих организаций в России как объект правового регулирования // Право и политика. – 2012. – № 8. – С. 104-107
9. Воронина Н.А. Союзное государство Россия – Беларусь: опыт правового регулирования // NB: Международное право. – 2013. – 3. – С. 52 – 67. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.3.9061. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_9061.html

Трансформация правовых и политических систем

10. Куракин А.В. Правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (административно-правовой аспект) // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 11. – С. 69 – 100. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.11.10603. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10603.html

References (transliteration):

1. Ershova I.V. Predprinimatel'skoe pravo: neravnodushnyi vzglyad // Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie «Biznes i pravo v Rossii i za rubezhom». 2012. N 2 (dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus»).
2. Shestakova E.V. Teoreticheskie i prakticheskie aspekty primeneniya model'nogo zakonodatel'stva v stranakh SNG // URL: www.lawmix.ru (data obrashcheniya 15 iyulya 2014 g.)
3. Kasenova M.B.. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo i upravlenie ispol'zovaniem interneta // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. – 2014. – № 1. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.1.11411
4. Shevkoplyas N.A.. Osobennosti administrativno-pravovogo statusa samoreguliruemyykh organizatsii v Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 9. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9564
5. Tret'yakova S.B.. Samoreguliruemaya organizatsiya – osobyi sub'ekt prava // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 5. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.4
6. Seredina N.A.. Problemy kontrolya (nadzora) za deyatelnost'yu samoreguliruemyykh organizatsii: administrativno-pravovoi aspekt // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – № 12. – S. 104-107.
7. Tret'yakova S.B.. Publichnyi interes, kak bazovyi dlya poyavleniya samoreguliruemyykh organizatsii v rossiiskom prave // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – № 11. – S. 104-107.
8. A. A. Burtseva. Sotsial'naya predprinimatel'skaya deyatelnost' nekommercheskikh organizatsii v Rossii kak ob'ekt pravovogo regulirovaniya // Pravo i politika. – 2012. – № 8. – S. 104-107
9. Voronina N.A. Soyuznoe gosudarstvo Rossiya – Belarus': opyt pravovogo regulirovaniya // NB: Mezhdunarodnoe pravo. – 2013. – 3. – С. 52 – 67. DOI: 10.7256/2306-9899.2013.3.9061. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_9061.html
10. Kurakin A.V. Pravovoe regulirovanie bankovskoi deyatelnosti v Rossiiskoi Federatsii (administrativno-pravovoi aspekt) // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 11. – С. 69 – 100. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.11.10603. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10603.html