



Солидарная ответственность — главный механизм в СРО

Саморегулирование в России имеет более чем десятилетнюю историю. О современных законодательных инициативах по оценочной деятельности, развитии механизмов саморегулирования в отдельных сферах экономики в настоящее время, совершенствовании саморегулирования и преимуществах отказа от лицензирования в интервью журналу «ЭС» рассказал председатель Комитета Государственной думы РФ по собственности, первый заместитель председателя Национального совета по оценочной деятельности Виктор Семенович Плескачевский.

Вы являетесь основным идеологом саморегулирования. С момента принятия Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» прошло три года. С какими основными трудностями пришлось столкнуться?

Самые большие трудности имели место до принятия Закона о СРО. Дальше было проще. Развитие саморегулирования в Российской Федерации приобретает значительные масштабы. Министр экономического развития Эльвира Набиуллина, выступая на заседании Совета Федерации на «Правительственном часе», сказала: «К настоящему моменту создано 589 саморегулируемых организаций, действующих в восьми сферах экономической деятельности (строительство, подготовка проектной документации, инженерные изыскания, арбитражные управляющие, оценка, аудит, а также СРО, действующие в различных сферах на добровольной основе)». По моим оценкам, осенью следующего года саморегулируемых организаций будет уже более тысячи.

Благодаря принятому общему закону и законам по отраслям и видам деятельности саморегулирование развивается. Вообще, Закон о СРО — это плод сумасшедшей работы огромного количества специалистов почти всех ведомств, в том числе и Центрального банка. Он появился в 2007 году. Дальше все пошло легче, потому что был принят Закон об оценочной деятельности. Мы завершили реформу этой сферы, и оценочная деятельность, во-первых, стала саморегулируемой, а во-вторых, из предпринимательской превратилась в профессиональную. Так во всем мире. В России нет закона о частной практике. По этой причине у нас врач — почему-то предприниматель без образования юриста, а архитектор — юридическое лицо. Во всем мире архитекторы, например Норман Фостер и его Foster and Partners («Фостер и партнеры» — бри-

танское архитектурное бюро), — это «физики». А у нас почему-то «юрики». Странно, конечно. Наверное, потому, что мы застряли в переходном периоде. Не осознаем, что к юридическому лицу нет и не может быть профессиональных требований. Вот такие странные конструкции...

В Законе «Об оценочной деятельности» оценщики — это все-таки «физики». Главный субъект регулирования, как и во всем мире.

Как профессионалу выбрать СРО?

В постановлении Конституционного суда говорится, что если СРО много, то у вас есть возможность выбрать одну из них или создать свою. Вам вместе с коллегами нужно сложиться по 100 тысяч рублей — это чуть больше 3 тысяч долларов — и можно начинать уважаемый бизнес, искать себе заказы.

Можно ли сегодня говорить о реальных преимуществах от введения СРО, полученных потребителями услуг?

Сейчас правительство выпустило постановление, готовы поправки к Закону о СРО — речь идет о полном раскрытии информации управляющими компаниями. Поэтому вы, как потребитель, будете знать все о потребительских качествах той или иной управляющей компании, о том, как долго она на рынке, сколько у нее было взысканий, какой у нее объем работы и т.д.

Я считаю, что представители профессионального сообщества, к сожалению или к счастью, всегда лучше, чем любой чиновник, знают, как правильно регулировать рынок, тем более если они несут материальную ответственность перед тем же самым чиновником, перед муниципалитетом, перед субъектом Российской Федерации, перед государством и прежде всего перед потребителями. Если есть материальная ответственность, значит, они знают, что делают. Оценщики рискуют

собственными деньгами и деньгами своих коллег.

Надо привыкнуть к этой модели, и сопредельные отрасли постепенно привыкают. Когда в Сочи начались проблемы из-за изъятия земельных участков для нужд Олимпиады-2014, кто нашел выход? Оценщики, Национальный совет по оценке. Сначала власти действовали по принципу «в стране денег много — заплатим», а потом налетели на подводный камень. Пошли сделки, в кото-

какой-то оторванной от государства системой регулирования. Это такая же форма государственного регулирования, как и лицензирование, только в случае с лицензированием чиновник предоставляет право на осуществление работ, устанавливает правила и контролирует их исполнение, тогда как при саморегулировании эти функции осуществляет сообщество профессионалов. Но чиновник отвечает только своей должностью, тогда как саморегулируемая организация несет материальную от-

Закон о саморегулируемых организациях — это плод сумасшедшей работы огромного количества специалистов почти всех ведомств.

рых лицо купило земельный участок за 700 тысяч рублей, а через полгода продало его Российской Федерации за 7 миллионов долларов. Стало ясно, что на всех денег не хватит. Резко сократили выплаты. И тогда народ побежал в МОК с криком: «Я в Европейский суд обращусь!» И тут вспомнили про оценщиков. Они выработали уникальную методику и со всеми договорились, кроме двух-трех скандалистов.

Большинство споров о саморегулировании возникает вокруг строительной отрасли. Некоторые даже пришли к выводу, что необходимо вернуться к лицензированию. А Вы как считаете?

Во-первых, вернуться к лицензированию практически невозможно, так как это приведет к нарушению прав многих строительных организаций, которые, несмотря на проблемы, все же вступили в СРО (может быть, не самую совершенную конструкцию). Главным достижением перехода на саморегулирование в строительной отрасли является создание механизма максимальной концентрации профессионалов.

Во-вторых, надо пояснить, что саморегулирование не является

ответственность: если нарушаются права потребителя, СРО обязана возместить ущерб из компенсационного фонда. В случае с лицензированием добиться возмещения за нанесенный ущерб практически невозможно.

В-третьих, я считаю, что ничего смертельно страшного в процессах, происходящих в строительной отрасли, нет. Это, скажем так, «детская болезнь», которую необходимо пережить. Дело в том, что за 80 лет советской власти наше общество потеряло навыки гражданского диалога, отучилось брать на себя ответственность, принимать коллегиальные решения. Мы привыкли к тому, что за все несет ответственность государство, нам дали свободу, права, но мы еще не поняли, что права неотделимы от обязанностей. Вы хотите, чтобы профессионалы быстро договорились? Наверное, потребуется какое-то время, чтобы люди, задействованные в общей системе ответственности, приобрели все вышеперечисленные навыки.

То, что происходит сейчас в строительной отрасли, — это нормальный процесс становления общественного института в демократическом обществе. Любое демокра-

тическое государство стремится снизить регулируемую нагрузку на общество и передает часть функций самому обществу, но для нашей страны это порой оказывается болезненно.

Если говорить о применении СРО в строительстве, то прежде всего следует отметить, что три главных постулата, которые есть сегодня в саморегулировании, нарушены. Первый постулат — однородность деятельности. А разве строительная отрасль однородна? Значит, общие стандарты и общие риски невозможны. Вот, например, ассоциация участников ипотечного рынка: в ней собрались банкиры, строители, потребители. Это хорошо, что они пытаются наладить диалог, но общие стандарты в данной ситуации невозможны.

Второе. В строительстве механизм выдачи разрешений на работу такой же, как был при лицензировании. Поэтому началась купля-продажа лицензий. Надо сказать, что не в 100 процентах случаев. Все-таки среди строителей хватает разумных людей, беспокоящихся о репутации. Тем не менее сама по себе модель склоняет человека к злоупотреблениям.

Третье. Во всех СРО, кроме строительных, построили такую же

модель, как в пенсионных фондах — средства компенсационного фонда передаются во внешнюю управляющую компанию. А строителям сегодня позволено размещать их на депозите. На депозите — это то же самое, что в кармане у генерального директора. Уже были случаи, когда генеральный директор сбегал с чемоданом компенсационного фонда. А если вдруг СРО будет предъявлен какой-то крупный иск? Что тогда?

В строительной отрасли была допущена принципиальная ошибка: мы строили модель под генподрядчиков. Только! А их по всей

За 80 лет советской власти наше общество потеряло навыки гражданского диалога и отучилось брать на себя ответственность.

стране намного меньше, чем штукатуров, крановщиков, бульдозеристов.

Можно ли говорить о том, что саморегулирование в оценке является эталоном для СРО в других отраслях?

У нас сегодня построена эффективная модель. Оценщик может работать на свой страх и риск, самостоятельно, а может по найму, в компании, которая занимает-

ся организацией его работы. Реестр оценщиков является правоустанавливающим документом. Какой-нибудь хакер атакует его, и завтра ко мне придет господин Пупкин и предъявит претензии по поводу того, что сведений о нем нет в реестре, хотя раньше они там были. В результате ему был причинен ущерб. Значит, нужна другая система защиты.

Мы с Германом Оскаровичем Грефом сознательно ликвидировали государственную экспертизу оценочной деятельности, потому что чиновник-эксперт — это не эксперт. У него ответственность в пределах заработной платы.

Сегодня у оценщиков не все идеально, но процесс идет — наряду с просто оценщиками появляются эксперты-оценщики. Это, как правило, люди, известные в профессиональном сообществе. Они участвуют в экспертизе, в разработке стандартов. В оценке сейчас есть несколько мощных центров.

Почему у оценщиков, арбитражных управляющих, аудиторов нет таких разногласий, как у строителей?

Определенные разногласия есть у всех. Другое дело — масштабы этих разногласий. Одной из главных причин масштабных разногласий в строительной отрасли является модель саморегулирования: если у оценщиков, аудиторов, нотариусов, страховщиков саморегулирование строилось на основе Закона «О саморегулируемых организациях», то о строителях этого сказать нельзя. Иначе говоря, представители всех упомянутых мною профессий в СРО объединены однородными рисками. А у строителей в одной СРО собрали генеральных подрядчи-



ков, субподрядчиков, штукатуров, маляров, крановщиков, электриков и т.д. Ясно, что у них риски разные.

В любой отрасли есть люди, которые управляют своим бизнесом добросовестно, хотят существовать в своем сегменте рынка как можно дольше, и есть те, кто злоупотребляет. Добросовестные, стремясь соблюдать все правила, проигрывают в экономике недобросовестным, в итоге постепенно ухудшается общий климат рынка. СРО дает возможность добросовестным легально лоббировать свои интересы, устанавливать свои стандарты поведения на рынке, вытеснить с него недобросовестных.

Не стоит ждать, что процесс становления саморегулирования во всех сферах будет проходить легко и быстро. Как сказал президент Дмитрий Анатольевич Медведев, «демократия — это такая форма общественного устройства, которая периодически подвергается испытаниям. И в отличие от тоталитарных режимов демократия более уязвима».

Чиновник-эксперт — это не эксперт. У него ответственность в пределах заработной платы.

Самым главным механизмом в СРО является солидарная ответственность. Она строже, чем любой чиновник, регулирует отношения с точки зрения необходимости и достаточности. Основная задача компенсационного фонда — возместить потребителю хотя бы часть ущерба, который причинил ему член саморегулируемого сообщества.

Еще один очень важный механизм — механизм стандартизации. Совет директоров отвечает за стандартизацию своей сферы деятельности. Сразу оговорюсь для тех, кто скажет: «А у нас не так». Действительно, первые стандарты писались формально. В луч-



шем случае они соответствовали минимальным требованиям закона. Но сейчас начинается процесс их совершенствования, и он идет очень быстро — это видно на примере оценщиков. Впервые профессиональное сообщество оценщиков выработало стандарты, и от имени Национального совета по оценке я отправил их на утверждение в Министерство

саморегулирования в медицине, вернее, до обсуждения этого вопроса, мы доберемся лет через пять–десять — очень чувствительная сфера. Но доктор Рошаль быстро разобрался в этом вопросе. Может быть, не во всем и не до конца, однако понял, что врач без ответственности — это деградация медицины. Здесь недостаточно административной или уголовной ответственности, нужна гражданско-правовая.

Для России была создана универсальная модель, обобщающая мировой опыт. Поскольку главное — дать возможность объединиться для написания стандартов и защиты своих интересов. Но основной мотив, который мы увидели во всех абсолютно СРО, во всем мире — совместная ответственность.

Правда, в большинстве случаев это ответственность скорее репутационная. Скажем, выгоняют врача из корпорации стоматологов. Он теряет право на профессию. Почему? Потому что наносит ущерб репутации всей корпорации.

Мы долго спорили, не рановато ли в России говорить о профессиональной репутации, а потом за-

экономического развития. А раньше оценщикам все писало государство. Теперь у государства в лице министерства есть право (так описано в законе) либо принять, либо отвергнуть наше предложение по трем основаниям: нарушение международных стандартов, нарушение Конституции, нарушение Закона «Об оценочной деятельности».

На данный момент более 35 видов деятельности в разной степени готовы к восприятию саморегулирования. Где-то закон уже принят в первом чтении, где-то закон внесен, где-то идет его обсуждение. Нам, как разработчикам, это очень приятно. Я был уверен: до

метили, что весь мир постепенно начинает переходить к финансовым гарантиям. Поэтому решили обогнуть этот завиток истории и сразу сделать механизм солидарной ответственности участников СРО.

Во всех СРО, где есть солидарная ответственность (не важно, репутационная или материальная), очень важно то, что именно профессионалы устанавливают требования к членству, а не государство. Профессионалы сами пишут стандарты бухгалтерской деятельности, аудиторской, да какой хотите.

Таким образом, мы можем констатировать, что СРО все-таки эффективны. Они лучше, чем чиновничье регулирование. Если мне за тебя приходится платить, то тут дружба дружбой, а табачок врозь. Этот механизм работает.

СРО трактуется как форма государственного регулирования?
Сегодня в Российской Федерации предполагается оставить две ба-



сегодня как объединения, созданные по корпоративному признаку, но действующие в общественных интересах.

Иначе говоря, мы считаем, что саморегулируемые организации — это некий прообраз негосударственной власти, что-то вроде муниципалитета. Муниципалитет — негосударственная форма власти

и принять на себя миссию стандартизации своей деятельности, а также контроля за ее исполнением под свою ответственность. Но есть одна маленькая проблема: до сих пор не утвержден орган, который должен вести реестр саморегулируемых организаций. Сегодня эту функцию выполняет Росрегистрация при Минюсте, но только в отношении арбитражных управляющих и оценщиков. В мае 2010 года в Государственной думе на «Правительственном часе» министр экономики Эльвира Набиуллина заявила, что считает целесообразным, чтобы надзором за СРО (и, естественно, ведением реестра новых СРО) занимался специальный орган при Минэкономразвития. Насколько мне известно, тогда же (в мае) Минэкономразвития подготовило проект указа о создании такой службы и наделении ее функцией ведения реестра саморегулируемых организаций.

Какое количество СРО в отрасли предельно допустимо?

Их количество рассчитывается очень легко. Берем примерную численность людей, работающих в данной отрасли, и устанавливаем так называемое требование достаточности представительства членов СРО. Их должно быть никак не меньше 25, но и не больше 200–300 для юридических лиц

Добросовестные, стремясь соблюдать все правила, проигрывают в экономике недобросовестным. В итоге постепенно ухудшается общий климат рынка.

зовые формы государственного регулирования. Это лицензирование, то есть установление правил, предоставление прав, осуществление контроля и надзора государством. И опосредованное государственное регулирование через саморегулирование.

Таким образом, СРО — механизм государственного регулирования в иной форме. СРО встраивается в общую вертикаль власти. Уже есть решение Конституционного суда, которым фактически признается возможность властных полномочий у этих институтов профессионального общественного регулирования. Конституционный суд рассматривает их

в административно-территориальных отношениях. СРО — негосударственная форма власти в отраслевых отношениях.

Разумеется, выше СРО есть министерство, которое отвечает за нормативно-правовое регулирование и защиту общих интересов. Но постепенно полномочия министерства в части установления правил, стандартов, требований должны быть переданы саморегулируемым организациям.

Фактически система саморегулирования уже готова воспользоваться Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»

и не меньше 100, но не больше 500 для физических лиц. Это означает, что в любой отрасли может появиться не менее 15–25 СРО. А в том же строительстве, если останется норма 25 членов в одном СРО, может быть и более ста саморегулируемых организаций по всей стране.

Оценочные СРО создавались на базе старых общественных организаций. С одной стороны, это хорошо. А с другой — те, кто думал, что переживет очередной закон и будет работать по старинке, в последние два-три месяца вступали в одну из имеющихся СРО, не успев создать свою. Получилась сумасшедшая концентрация — сейчас в некоторых СРО по полторы-две тысячи членов. Такая же ситуация в аудите.

Когда в СРО две-три тысячи членов, им даже негде собраться вместе. О какой солидарной ответственности может идти речь? Чтобы осознавать такую ответственность, люди должны хотя бы знать друг друга. Мне кажется, что в самой модели СРО заложен механизм, который изменит ситуацию. Как только оценщики, работающие на Дальнем Востоке, начнут получать иски за московских коллег, сама собой возникнет мысль:

«Зачем мне мотаться в Москву? Почему бы не сделать СРО оценщиков на Дальнем Востоке?»

Считается, что СРО — это будущие монополисты, которые возглавят крупные компании, а малый бизнес будет попросту вытеснен с рынков.

Наоборот. Представители крупного бизнеса способны сами установить отношения с любыми регулирующими органами влас-

Врач без ответственности — это деградация медицины. Здесь нужна гражданско-правовая ответственность.

ти. Им никакая СРО не нужна вообще. Они в индивидуальном порядке решают свои проблемы. А малый и средний бизнес весьма заинтересован в создании инструментов, защищающих его интересы. Предприятия малого бизнеса могут решить свои проблемы с властью, конкурентами и так далее только сообща. Что лучше: каждому пытаться найти деньги на дорогого юриста или в системе СРО оплачивать услуги высокопрофессионального юриста, который будет защищать интересы конкретной отрасли, конкретной СРО и каждого его члена по отдельности?

Я уже сказал, что сегодня СРО признаны Конституционным судом как публичные образования, поэтому акты СРО должны иметь нормативную силу. С появлением базового Закона о СРО они имеют право выступать в суде как от имени своих членов, так и в защиту третьих лиц без доверенности. Хочу еще раз подчеркнуть, СРО — это еще и материально ответственная организация.

Если говорить о монополизме СРО, то ни в одной отрасли это невозможно. Действительно, член СРО, скажем, из Якутии может работать в Москве. В связи с этим была попытка обвинить СРО в монополизме, которая завершилась таким решением Конституционного суда: в том случае, если модель саморегулирования позволяет выбрать одно из имеющихся или создать свою СРО, обвинение в монополизме несостоятельно. Другими словами, если не нравится эта СРО, вы можете вступить в другую, не потеряв в своем праве. Значит, тот, кто обвиняет СРО в монополизации, просто не понимает сути предмета.

Государство намерено и далее внедрять саморегулирование. Госдумой в первом чтении уже принят правительственный законопроект, который предусматривает дальнейшее сокращение перечня лицензируемых видов деятельности. На очереди врачи, пожарные, туроператоры, патентные поверенные, актуарии, техэксперты в области безопасности дорожного движения и т.д.

Не означает ли эта история, что государственное управление не очень эффективно?

Специалисты давно это признали.

ПЭС 10235/01.11.2010

