САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ: НУЖЕН ЛИ ЗАКОН, КАКОЙ И КОГДА?

Опубликовано: 04 октября 2021

В Палате представителей рассматривается проект закона «О саморегулируемых организациях». Но многие представители делового сообщества считают, что в нынешнем виде этот документ принимать нельзя.

Законопроект готовится ко второму чтению и опубликован на национальном правовом интернет-портале. Об истории его разработки, основных особенностях проекта, а главное - о целесообразности его принятия в настоящее время сайту Director.by рассказал **академик Международной инженерной академии, председатель Белорусского общества оценщиков Николай ТРИФОНОВ**.

Введение в саморегулирование

Существующая нормативная база, включая Конституцию Республики Беларусь, Декрет Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. №7 «О развитии предпринимательства» и Гражданский кодекс Республики Беларусь, содержит многочисленные законодательные акты, регулирующие отдельные сферы профессиональной или предпринимательской деятельности, в которых определены органы государственного управления, реализующие политику государства в этих сферах.

Однако принимать решения в сфере предпринимательства этим органам иногда достаточно затруднительно, так как чиновники, принимающие такие решения, не могут иметь все необходимые для этого слишком многочисленные компетенции. Поэтому принято считать, что законы о саморегулировании предназначены для освобождения армии государственных чиновников от необходимости разбираться в подробностях той или иной профессиональной деятельности.

Именно поэтому еще в Древнем Риме появились первые профессиональные союзы ремесленников, деятельность которых была основана на публичном праве. В средние века они переросли в цеховую организацию производства, объединявшую представителей одной профессии с целью отстаивания интересов цеха перед властью, поддержания честной конкуренции внутри объединения и с другими подобными функциями. Так в юридическую практику вошло понятие саморегулирования. В отличие от законодательного регулирования, этот механизм смог обеспечить для общества, то есть для потребителей результатов саморегулируемой деятельности, то, ради чего эта деятельность осуществляется – качество!

Таким образом, **саморегулирование -** это установление профессиональными общественными объединениями специалистов в какой-либо деятельности норм и правил поведения на рынке данной профессиональной деятельности с целью обеспечения ее качества. Саморегулирование подразумевает систему контроля за выполнением установленных норм и правил. При этом и государство, и предприниматели, и общество в целом (т.е. потребители) должны выигрывать от введения саморегулирования, иначе оно теряет смысл и превращается в формальную игру слов.

Новая история саморегулирования

Классический пример саморегулирования в новой истории представляют собой коллегии адвокатов, появившиеся в Российской империи как самоуправляемые организации после правовой реформы 1864 года. Еще одной предтечей саморегулируемых организаций явилась созданная в 1870 году Московская биржа, согласно уставу которой представительный орган (Биржевой комитет) был обязан защищать интересы биржевого сообщества перед государством и третьими лицами.

Понятно, что для полной реализации возможностей саморегулирования желательно его формальное принятие государством. Иллюстрацию этого положения можно найти в истории оценочной деятельности. С развитием капитализма в Англии появилась необходимость унификации при определении стоимости имущества акционерных обществ. Как следствие, в 1868 году оценщики впервые в мире объединились в общественную организацию с целью разработки

единых норм и правил профессии. И через несколько лет своего существования эта организация, став признанным нормотворцем в области оценки стоимости, получила от английской королевы привилегию на саморегулирование своей отрасли и название Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS. Эта организация и поныне является мировым лидером в своей области, и даже имеет одного члена в Беларуси.

В чем был смысл королевской привилегии на саморегулирование? Она подтвердила со стороны государства право этой общественной организации устанавливать правила работы на своем рынке. Тем самым государство указало, что не собирается регулировать эту деятельность, но доверяет эту функцию самим профессионалам, которые только и могут обеспечить высокое качество и надежность своих услуг.

С законодательным постулированием в 1990 г. законом «О собственности в СССР» понятия частной собственности последующее развитие рыночных профессий во вновь образованных постсоветских государствах потребовало возрождения института саморегулирования. Появились и попытки законодательного оформления этого понятия.

Лидером в этом процессе была Российская Федерация, где интенсивно стали образовываться общественные профессиональные и предпринимательские объединения. Уже в 1994 г. в регулировании рынка ценных бумаг было заложено участие саморегулируемых организаций. С принятием в 2007 г. закона «О саморегулируемых организациях» такие организации, или СРО, как их называют в России, стали создаваться в других сферах, затрагивающих вопросы гражданского права. В первую очередь в сферах оценочной деятельности, арбитражного управления, архитектуры и строительства, деятельности кадастровых инженеров.

Первые «законные» СРО создавались путем придания этого статуса ранее существовавшим общественным объединениям. Отметим, что к настоящему времени архитектура и строительство, как и некоторые другие виды деятельности, выведены из рамок этого закона, а в сам закон регулярно вводятся поправки и изменения.

В Казахстане в 2015 г. также был принят закон «О саморегулировании». С той поры он несколько раз менялся. Но следует заметить, что регулирование экономической деятельности в этой стране отличается от белорусского достаточно значительно, в частности, там действует специальный Предпринимательский кодекс Республики Казахстан.

В Украине после приобретения независимости было создано большое количество саморегулируемых организаций в различных сферах деятельности. Попытки создания закона о саморегулировании предпринимались неоднократно. Но все они не нашли поддержки в предпринимательском сообществе и были отложены на будущее.

В мировой практике наибольшее развитие саморегулирование получило в Великобритании, Канаде и США. Но действующая там система прецендентного частного права не позволяет использовать в полной мере этот опыт в нашей стране. Из наших европейских соседей, использующих, как и мы, кодифицированную систему частного права, саморегулирование (в первую очередь предпринимательской деятельности) развито в Германии.

Саморегулирование в Беларуси

В новой истории во всем мире оценщики были одними из активных поборников саморегулирования. Белорусское общество оценщиков, будучи по существу саморегулируемой организацией, также было вовлечено в эту деятельность. С конца 90-х годов вопросы саморегулирования обсуждались не только в предпринимательских кругах, но и Верховным советом, а также заинтересованными министерствами и ведомствами. В первую очередь, Министерством экономики и Министерством по государственному имуществу, поднимался этот вопрос и в прессе. Позднее Министерство юстиции с участием предпринимательского сообщества разработало Концепцию саморегулирования в Республике Беларусь. В рамках партнерского соглашения германский опыт саморегулирования был переведен на русский язык. Наконец, в конце прошлого года был представлен очередной проект закона под названием «О саморегулируемых организациях».

К этому времени в Беларуси сложилась достаточно развитая система профессиональных и предпринимательских саморегулируемых организаций, причем некоторые из них, такие как Белорусская ассоциация международных автомобильных перевозчиков, Белорусская нотариальная палата, Белорусская республиканская коллегия адвокатов, Белорусская торгово-промышленная палата, Палата налоговых консультантов и др., осуществляют саморегулирование по специальным законодательным актам.

Однобокий проект

В основу проекта закона «О саморегулируемых организациях» разработчиком был положен российский и германский опыт. Но идея сделать единый закон о саморегулировании взамен существующих отраслевых была отвергнута изначально. Для обсуждения законопроекта в начале 2020 года при Министерстве экономики была создана рабочая группа из заинтересованных представителей предпринимательской общественности, которая функционировала до начала пандемии.

Уже тогда указывалось на главный принципиальный недостаток проекта - по существу он предусматривал саморегулирование лишь предпринимательской деятельности, то есть деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, объединенных в союзы (ассоциации). Профессиональная же деятельность, осуществляемая физическими лицами, объединенными в общественные организации, выпадала из проекта. Перед его внесением в парламент разработчик попытался исправить положение, дополнительно включив в документ регулирование профессиональной деятельности. Но, видимо, времени на детальную проработку было мало, и потому проект оставляет впечатление недоработанного.

В целом законопроект имеет существенные недостатки, делающие невозможным его принятие в настоящем виде. В частности, это касается описанного в документе процесса создания саморегулируемых организаций. Согласно ст.11 п.3 проекта: «*Статус саморегулируемой организации может быть присвоен некоммерческой организации, зарегистрированной в организационно-правовой форме ассоциации (союза)*».

Но ассоциация (союз) по Гражданскому кодексу Республики Беларусь является объединением юридических лиц! Именно так устроены **предпринимательские** объединения. Тогда как **профессиональные** объединения, как правило, объединяют физических лиц. Значит, чтобы профессиональные общественные объединения могли получить статус саморегулируемой организации, они должны предварительно изменить свою правовую форму. Для этого **проект предлагает внести изменения в ст. 121 Гражданского кодекса Республики Беларусь.** Но, исходя из Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», юридическая сила закона, согласно месту в иерархии нормативных правовых актах, слабее юридической силы кодекса. Поэтому предлагать законом изменить кодекс крайне некорректно с юридической точки зрения.

Очевидно, что последовательность изменений должна быть обратной. **Сначала надо внести изменения в Гражданский кодекс Республики Беларусь**, а потом принимать закон с подобными формулировками. Причем разрыв по времени между этими нормотворческими действиями должен быть не менее 6-8 месяцев, чтобы заинтересованные общественные объединения могли быть зарегистрированы в новой правовой форме по Гражданскому кодексу для участия в создании СРО по проекту закона. Иначе подобная норма не будет действовать, возникнет хаос.

Множественные недостатки

Есть в проекте и другие принципиальные недоработки, в частности, четко не прописан статус уполномоченного органа. Начало ст.10 проекта говорит о том, что уполномоченный орган «*реализует государственную политику по вопросам саморегулирования в соответствующей сфере*», что можно трактовать как необходимость создания в государстве сразу нескольких уполномоченных органов - по одному для каждой «соответствующей» сферы.

Этот (эти) орган (органы) по проекту получают широкие полномочия, включая определение условий членства в саморегулируемой организации (!) и принятие решение о придании (и утрате) статуса СРО. Но есть вероятность, что госорганы не всегда будут заинтересованы в функционировании СРО в их сфере. Поэтому решение данных вопросов целесообразно отнести к компетенции

надведомственного органа, например, Совета министров, или однозначно указать на единственность уполномоченного органа в стране.

Нечетко прописано в проекте и то, какие именно регулятивные полномочия государства передаются саморегулируемым организациям. В связи с этим, Ассоциация антикризисных управляющих на обсуждении в Постоянной комиссии по экономике, бюджету и финансам Совета Республики высказала следующее мнение (орфография источника): «*Прослеживается идея введения «внешнего управления» для СРО с обязательным членством (руководство согласовывается с государством). Таким образом, в данном случае речь идет… о фактическом создании «государственной корпорации», за право на работу в которой еще надо и платить (в виде членских взносов и взносов в компенсационный фонд). Это непременно повлечет за собой рост коррупционных рисков и снижение уровня ответственности*».

Неоправданно большое внимание в проекте уделено обеспечению имущественной ответственности саморегулируемой организации по обязательствам своих членов. Между тем, вопросы имущественной ответственности за вред, нанесенный при осуществлении какой-либо экономической деятельности, прописаны в Гражданской кодексе. Проектом же предусмотрена коллективная ответственность членов саморегулируемой организации путем создания компенсационного фонда (размеры которого регулируются Советом министров), что существенно ухудшает экономическое положения участников саморегулирования.

Вывод: проект неприемлем

Цель введения любого закона - сохранить, зафиксировать достижения в какой-либо области, наметить пути совершенствования и ни в коем случае не навредить! Саморегулирование призвано быть альтернативой государственному регулированию экономики, обеспечивая как снижение государственных расходов на регулирование, так и учет интересов субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности. Но принятие законопроекта не даст таких результатов!

Опыт применения подобных законов в соседних странах - неоднозначен. Россия постоянно меняет и уточняет свой закон о саморегулируемых организациях из-за многочисленных сбоев в его применении, в Украине предпочли работать на основании Гражданского кодекса, не вводя специального законодательства по саморегулированию.

В Беларуси в предпринимательском сообществе впечатление о проекте остается в значительной степени отрицательным. Ниже приведено мнение, высказанное в письме Республиканского союза промышленников и предпринимателей в Министерство экономики: «…*члены РСПП, как и представители ряда иных бизнес-союзов и ассоциаций, полностью разделяют позицию о преждевременности принятия проекта закона о саморегулируемых организациях в существующих условиях экономической турбулентности и неопределенности, вызванной пандемией COVID-19 и иными кризисными явлениями в социально-общественной жизни общества. А также - неясности принципиальной позиции государства о возможности передачи функций управления общественными отношениями в формат саморегулирования участниками этих отношений.*

Мы также полностью поддерживаем предложение об оценке регулирующего воздействия законопроекта на условия осуществления предпринимательской деятельности. Учитывая вышеизложенное полагаем, что внесение в действующую редакцию проекта Закона Республики Беларусь «О саморегулируемых организациях» норм и определений в целях реализации указанных выше замечаний и предложений, не несет в себе смысла, т.к. требуется, как уже сказано ранее, существенная, а главное, концептуальная доработка (а, точнее, переработка) представленного законопроекта».

Есть большая вероятность, что принятие законопроекта приведет к ломке существующих рынков оказания экономических услуг. В частности, будет иметь результатом дезорганизацию оценочной деятельности. На наш взгляд, **принятие проекта в нынешнее время и в нынешней форме невозможно**, поскольку нанесет существенный вред экономике Республики Беларусь, что крайне нежелательно, учитывая современное экономическое и политическое положение в стране.

Наиболее правильным решением в сложившейся ситуации будет отзыв Министерством экономики этого законопроекта из Палаты представителей для его переработки. Переработка должна проходить после ожидаемого планового изменения Гражданского кодекса и с учетом его результатов. При этом после изменения Гражданского кодекса должно пройти достаточное время (6-8 месяцев) для реализации изменений ГК в экономической практике. И лишь затем разумно будет вновь возвратиться к теме саморегулируемых организаций в Республике Беларусь.

https://director.by/home/ekonomika/8075-samoregulirovanie-nuzhen-li-zakon-kakoj-i-kogda