

ВПК САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ

Новации трансформируют положительный опыт саморегулирования арбитражных управляющих в отрицательный

После длительных дискуссий Правительство РФ распоряжением от 30.12.2015 № 2776-р утвердило Концепцию совершенствования механизмов саморегулирования. Но наряду с этим как из рога изобилия появляются различные законодательные инициативы, идущие вразрез с Концепцией, которые в авральном порядке, без намека на попытку обсудить их с профессиональным сообществом, становятся законами. О том, к каким последствиям это приводит, а также о замечаниях к поправкам в базовый закон о саморегулируемых организациях рассказывает Игорь Липкин, директор Российского союза саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

ПОЗИЦИЯ

Федеральный закон от 29.12.2015 № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 391-ФЗ) существенно переформулировал положения Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Если эти изменения будут реализованы (некоторые из них вступают в силу 1 января 2017 г.), то не только станет возможным массовое лишение арбитражных управляющих права на профессию по формальным признакам, но и будет искажена сама суть саморегулирования в сфере арбитражного управления.

Поправки противоречат существу саморегулирования

Отрицательную оценку новациям Закона № 391-ФЗ дали более 40 саморегулируемых организаций, представляющих интересы 7926 арбитражных управляющих (80% от общего числа). Все попытки профессионального сообщества приостановить принятие закона и обсудить обоснованность предлагаемых мер ничем не увенчались. Грешит душу лишь то, что в одном из официальных ответов на наши обращения был признан очевидный факт: «Предмет правового регулирования на стадии подготовки законопроекта ко второму чтению был существенным образом изменен, а произведенные масштабные правки противоречат существу законодательного процесса. При этом законопроект готовился в столь сжатые сроки, что элементарно не позволило должным образом публично и всесторонне обсудить предлагаемые новации».

У профессионального сообщества уже давно назрело желание обсудить правомочность некоторых законодательных норм в Конституционном суде как противоречащих интересам отрасли и членов СРО. Но в случае с новациями Закона № 391-ФЗ сложно противостоять аргументам, поскольку они подаются как необходимостью повышения материальной ответственности арбитражных управляющих. В то же время для достижения установленного этим законом минимального размера компенсационного фонда СРО в 50 млн

руб. необходимо будет либо увеличить в десять раз взнос в фонд от каждого члена (тогда он составит примерно 500 000 руб.), либо в 8—10 раз увеличить численность членов саморегулируемой организации. Таким образом, продолжается абсурд, предложенный аудиторам, минимальная численность членов одной СРО у которых с января 2017 г. должна составлять 10 000 человек.

Соответствует ли это первоначально заложенному в идею саморегулирования смыслу? Вряд ли. Зато может привести к существенному снижению эффективности СРО, уменьшить возможности контроля за деятельностью членов, а заодно создать необоснованный имущественный ценз для вступления в СРО.

Меры ответственности не соответствуют возможному ущербу

На этом желание «правиль» саморегулирование арбитражных управляющих не исчезло. Уже в феврале текущего года в Госдуме появились еще три законопроекта с явно слабым экономико-правовым обоснованием, недостаточным пониманием специфики рассмотрения дел о банкротстве, целей и задач арбитражного управляющего, с очевидным обвинительным уклоном деятельности всего института арбитражного управления.

Наметившемуся тренду не мешает и то, что в Концепции совершенствования механизмов саморегулирования опыт СРО арбитражных управляющих приводится в качестве одного из основных примеров успешного внедрения положений саморегулирования: «Так, в сфере арбитражного управления созданы в целом функционирующий механизм ответственности за счет компенсационных фондов и система обязательного страхования ответственности».

Именно развитие системы саморегулирования деятельности арбитражных управляющих за прошедшие годы позволило усилить контроль за деятельностью арбитражных управляющих, повысить их ответственность за счет формирования эффективных индивидуальных и коллективных механизмов.

В целях повышения ответственности арбитражных управляющих многие СРО уже

приняли решение об увеличении минимального размера годового обязательного страхования ответственности своих членов с установленных законом 3 млн руб. до 7—10 млн руб. в соответствии с Федеральным стандартом, принятым Национальным объединением саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Новые меры ответственности в отношении арбитражных управляющих, такие как дисквалификация на срок от шести месяцев до трех лет при повторном совершении любого правонарушения, не соразмерны возможному ущербу и значимости защищаемых интересов. Большинство нарушений, совершаемых арбитражными управляющими, носит формальный характер и не наносит ущерба должнику и кредиторам. Кроме того, такой подход противоречит позиции Конституционного суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 12.05.98 № 14-П, от 15.07.99 № 11-П, от 19.03.2003 № 3-П, о том, что устанавливаемые санкции и наказания, ограничивающие конституционные права граждан, должны основываться на конституционных принципах справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру и степени совершенного правонарушения.

Реализация принятых новаций повлечет не только уменьшение прав арбитражных управляющих, но и нанесет непоправимый вред кредиторам, включая Российскую Федерацию, и дискредитирует институт саморегулирования в сфере банкротства. В результате такого регулирования основная масса арбитражных управляющих не сможет продолжать свою деятельность, что в свою очередь не позволит обеспечить ведение новых дел о банкротстве, особенно в условиях введения процедур банкротства физических лиц, и исполнять обязанности в уже ведущихся делах о банкротстве.

Механизм возмещения из компенсационного фонда не должен привлекать мошенников

Теперь несколько основных замечаний в отношении давно ожидаемых поправок в базовый закон «О саморегулируемых

организациях». Российский союз саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в целом поддерживает идею разработчиков по формированию общегосударственной модели саморегулирования путем унификации требований к получению статуса СРО, механизмам обеспечения имущественной ответственности и осуществления контроля СРО за своими членами и государства за СРО независимо от сферы деятельности или отрасли.

Но при анализе законопроекта можно заметить, что в нем сохранились положения, неоднозначно трактуемые практикой функционирования СРО в различных отраслях деятельности. Это явно не будет способствовать заявляемой цели повышения уровня доверия к институту саморегулирования.

Действующей редакцией базового закона о СРО предусмотрено (не в порядке перечисления, а по смыслу), что прежде формируется система личного и (или) коллективного страхования, а затем происходит формирование компенсационного фонда, то есть требования к страхованию и компенсационному фонду являются не дублирующими, а дополняющими друг друга и выполняют различные функции, в том числе регулятивные.

Соответственно гражданско-правовой иск при нарушении прав контрагентов (или третьих лиц) должен направляться сразу члену СРО, и только если недостаточно средств страхового возмещения — компенсационному фонду. При этом размер компенсационного фонда является квалифицирующим признаком СРО, и его уменьшение ниже установленного размера является основанием для лишения СРО статуса, а значит, утраты правоспособности всех ее членов.

Поэтому наличие одновременно и страхования ответственности членов СРО, и компенсационного фонда должно быть направлено на повышение как персональной ответственности субъектов саморегулируемой деятельности, так и на мотивацию СРО на анализ причин, приведших к нарушению, и совершенствование стандартов деятельности и механизмов контроля и ответственности.

Именно эти меры могут являться реальным шагом по созданию новой системы регулирования и надзора.

В связи с этим представляется, что прямое закрепление принципа солидарной ответственности данными поправками полностью меняет базовую модель и будет стимулировать обращения за выплатами напрямую в СРО в связи с наличием значительного объема средств компенсационного фонда (проектируется значительный рост взносов в него) и особенно в связи с проектируемой нормой об увеличении разовой выплаты из средств компенсационного фонда до 50%. В ситуации отсутствия на данном этапе становления саморегулирования сформированных и применяемых правил профессиональной деятельности и механизмов реального контроля за деятельностью исполнителей органов СРО такой подход приведет к опустошению компенсационных фондов и мошенническим действиям. В этой связи непонятно, почему разработчики поправок по сути исключили страхование из системы имущественной ответственности СРО.

Хотелось бы дополнительно обсудить и необходимость охвата более чем 75% действующих в отрасли саморегулируемых организаций, объединяющих более чем 50% участников рынка, для получения статуса национального объединения СРО: насколько это необходимо в ситуации, когда членство в саморегулируемой организации является обязательным? В этой норме усматривается создание преференций для СРО с большим количеством членов, что приведет к снижению мотивации к разработке эффективных правил саморегулирования и их добросовестному контролю.

Предлагаемые редакции ст. 23 «Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций» и ст. 34 «Федеральный государственный надзор за деятельностью национальных объединений саморегулируемых организаций» по-прежнему не закладывают правовых основ для исключения избыточности контрольных полномочий ФОИВов, сохраняют их дублирование между уполномоченными ФОИВами и СРО, а значит, не будут способствовать переходу от режима регулярных выездных проверок разных ФОИВов к технологии «дистанционного контроля».