

**Комитет по вопросам собственности
Государственная Дума Российской Федерации**

Проект

РЕКОМЕНДАЦИИ

ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ НА ТЕМУ:

**«Законодательное обеспечение саморегулирования в России: опыт и
перспективы развития»**

17 мая 2012 года

Заслушав и обсудив доклады и сообщения депутатов Госдумы Российской Федерации, представителей министерств и ведомств, представителей саморегулируемых и иных некоммерческих организаций различных отраслей экономики, **участники парламентских слушаний:**

Отмечают актуальность темы слушаний.

С принятием базового федерального закона № ФЗ-315 от 1 декабря 2007 года «О саморегулируемых организациях» (далее – базовый закон) были заложены принципиально новые правовые возможности формирования профессиональных стандартов и правил деятельности, а также механизмов ответственного контроля за их соблюдением не только у бизнес-сообществ из отраслей, чья деятельность регулируется самостоятельными законами.

Такую же возможность получили и некоммерческие объединения представителей отраслей, чья деятельность регулируется множеством подзаконных актов или вовсе не регулируется с точки зрения выработки требований к качеству, гарантии соблюдения стандартов перед потребителем.

К настоящему времени накоплен значительный опыт функционирования СРО в различных отраслях российской экономики.

Согласно статистическим данным в стране зарегистрировано более 900 организаций в различных сферах деятельности, получивших статус саморегулируемых, охватывающих более 20 видов профессиональной и предпринимательской деятельности, государственную регистрацию которых осуществляют 7 федеральных органов исполнительной власти.

Из них 651 относится к тем отраслям, где требование об обязательном членстве хозяйствующих субъектов установлено для 8 видов предпринимательской и профессиональной деятельности. Это деятельность в саморегулируемых организациях арбитражных управляющих, оценщиков, аудиторов и аудиторских организаций, строительных, проектных и изыскательских организаций, субъектов, осуществляющих энергетическое обследование, ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, кредитных кооперативов, теплоснабжающих и теплосетевых организаций.

Но не менее важно, что почти 300 некоммерческих организаций получили статус саморегулируемых на добровольных началах, а это, по сути, индикатор готовности бизнеса к самоорганизации, к принятию на себя ответственности, к самостоятельной выработке требований к качеству, гарантии соблюдения стандартов перед потребителем.

Это определенное свидетельство того, что профессиональное сообщество готово к принятию на себя публично значимых полномочий по контролю и надзору за своей деятельностью.

Данный момент имеет высокую значимость, поскольку в стране наблюдается необходимость совершенствования форм публичного регулирования экономической деятельности, одним из направлений которого и является переход от государственного регулирования к механизмам рыночного саморегулирования.

Решить задачи модернизации экономики, улучшения делового климата, а ключевым моментом в улучшении делового климата является именно

снижение административных барьеров, снижение коррупции, невозможно без вовлечения в созидательные процессы реформирования экономической жизни резервов общественной инициативы.

Именно естественное стремление профессионалов к объединению в целях выработки цивилизованных обычаев делового оборота и закрепления их в этических и специальных стандартах деятельности может стать базой для этих процессов.

На необходимость развития институтов саморегулирования в целом и в отдельных отраслях экономики, в частности, неоднократно указывалось в документах, определяющих основные стратегические направления развития Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Такие понятия как «дерегулирование», «дебюрократизация», «снятие административных барьеров» предлагались в качестве ключевых мер государственной политики и как одно из приоритетных направлений административной реформы все последние годы.

Это связано с тем, что саморегулирование в общем контексте развития системы государственного управления рассматривается как средство дебюрократизации экономики, трансформации государственного контроля и надзора в форму, которая присуща современному демократическому и гражданскому обществу, в том числе:

- как механизм передачи на общественный уровень избыточных государственных функций (в том числе путем отказа от не оправдывающей себя в отдельных отраслях практики лицензирования);

- один из инструментов поддержки малого и среднего бизнеса, ликвидации административных барьеров, защиты предпринимателей от избыточного государственного контроля и, в целом, необоснованного вмешательства в рыночные процессы, и одновременно средством развития конкуренции, усиления ответственности предпринимателей перед потребителями;

- как институт, который дает в перспективе возможность минимизировать административные барьеры, контрольно-надзорные функции государства, сделать этот контроль более эффективным, менее обременительным для бизнеса, но при сохранении и даже усилении ответственности бизнеса перед потребителями.

Вместе с тем, хотя за предыдущее десятилетие доля государственного вмешательства в экономику значительно сократилась, чрезмерное административное давление на экономику, прежде всего на малый и средний бизнес, по-прежнему остается одним из главных тормозов ее развития.

Тем не менее следует признать, что институт саморегулирования состоялся и получил достаточно широкое распространение и продолжает экспансию на все новые сферы экономики.

В тоже время исследования практики применения базового закона, проведенные Минэкономразвития, а также рядом общественных исследовательских центров, позволяют сделать вывод о наличии ряда проблем, в том числе связанных прежде всего с недостатками нормативно-правового регулирования, препятствующих развитию института саморегулирования как в отдельных отраслях экономики, так и в целом.

Независимо от сферы профессиональной или предпринимательской деятельности одной из основных проблем саморегулирования также является формальный подход самих СРО к соблюдению требований законодательства, отсутствие готовности к полноценной реализации собственных функций, а также недостатки реализации механизмов обратной связи между СРО и ее членами.

Достаточно часто применение институтов саморегулирования в результате инициативной и самостоятельной деятельности (а не как формы допуска на рынок), участники таких процессов рассматривают создание СРО в большей степени как элемент коллективного брендинга и следование определенному тренду, а не как форму эффективного регулирования своей деятельности.

Следствием этого является, что саморегулируемые организации просто начинают играть где-то лишь роль прослойки, формально отвечающей за допуск хозяйствующих субъектов на рынок или в профессию, а члены такой саморегулируемой организации не ощущают преимущества объединения в национальные объединения, привлекательности открытого, добросовестного и профессионального бизнеса.

Усугубляются приведенные выше проблемы и тем, что должным образом не реализованы механизмы государственного контроля за деятельностью СРО как сорегуляторами от имени государства в своих секторах экономики, отсутствуют санкции за нарушения, которые допускают СРО и их должностные лица.

И если вопрос о применении санкций в отношении СРО в добровольной сфере на стадии их становления как сорегуляторов и институтов общественного профессионального регулирования не является актуальным, то требует незамедлительного решения вопрос о введении административных санкций в отношении тех СРО, членство в которых субъектов рынка является обязательным и которые реализуют функцию их допуска на рынок.

По сути критичное положение для становления института саморегулирования в стране имеет и тот факт, что в ряде уже принятых отраслевых законодательных актов имеются нормы, которые в различной мере оказались вне сферы действия базового закона.

Этот момент **способствовал фрагментарности регулирующего СРО законодательства** и существованию ряда проблем, которые можно охарактеризовать следующим образом:

1) отраслевое законодательство демонстрирует зачастую противоположные от базового закона подходы к механизму саморегулирования. Во многом это связано с тем, что инициаторами появления обязательного членства в саморегулируемых организациях, в том числе путем перехода от лицензирования, в отдельных отраслях чаще всего были соответствующие ведомства, которые, имея узковедомственный интерес,

существенно влияли на нормотворческий процесс. Незначительно при этом обращая внимание на необходимость гармонизации и соответствия норм специальных законов нормам базового закона;

2) отсутствуют единые государственные подходы к вопросам регулирования таких принципиальных вопросов как: получение статуса СРО, регулирование функций СРО, определение квалифицирующих требований к СРО, правовому статусу, полномочиям и принципам образования органов СРО, размещению средств компенсационного фонда СРО и т.д.;

3) требования, предъявляемые к членам СРО в отдельных отраслях, где введено обязательное членство, часто носят формальный характер и недостаточно конкретизированы;

4) отсутствует единый подход к установлению численности членов СРО в отдельных законодательных актах, что приводит к невозможности реализации принципов обратной связи между руководством СРО и членами СРО, установлению авторитарности руководства СРО и неформального подхода к контролю за деятельностью членов СРО, т.е. ненадлежащего осуществления СРО одной из своих принципиальных функций;

5) отсутствует единый государственный орган, отвечающий за ведение государственного реестра саморегулируемых организаций. Практика реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по контролю за осуществлением СРО своих функций, свидетельствует о неэффективности разделения полномочий по ведению реестра СРО и осуществления контроля за их деятельностью между различными профильными ведомствами.

Ведомства относятся к осуществлению деятельности по ведению реестра СРО и осуществлению контроля за СРО как к «дополнительной нагрузке», сопутствующей основным функциям. Отсутствует единство подходов к регулированию деятельности СРО, единая методология ведения реестров СРО и проведения контрольных и надзорных процедур.

С одной стороны, ряд проблем обусловлен тем, что такое явление, как саморегулирование, является достаточно новым для Российской Федерации.

Небольшой срок функционирования СРО и их развитие, ограниченное в течение значительного периода времени лишь отдельными отраслевыми нормами под видом специфики также привело к тому, что у подавляющего количества лиц, сталкивающихся с необходимостью создания или взаимодействия с СРО (профессионалов, потребителей, государственных служащих) зачастую отсутствуют базовые знания об основах и принципах саморегулирования.

На практике это приводит к ряду проблем, таких как:

- недоверию со стороны общества к способности бизнеса или профессиональных объединений самостоятельно обеспечить регулирование определенной сферы и контроль за соблюдением установленных стандартов и правил;

- отсутствию у части СРО стратегического видения развития рынка и реальных возможностей использовать действенные механизмы, направленные на защиту интересов своих членов;

- появлению конфликта интересов между целями и задачами СРО и коммерческими интересами отдельных ее членов.

С другой стороны, следует особо выделить проблемы существующего нормативно-правового регулирования СРО и направления их решения:

1. В первую очередь требуется ввести законодательные ограничения вопросов регулирования деятельности СРО, которые могут устанавливаться отраслевым законодательством. Это связано с тем, что базовые принципы создания саморегулируемой организации, признания ее статуса государством, формирования внутренней структуры, а также непосредственно функционал саморегулируемой организации должны быть едины вне зависимости от отрасли, в которой существует саморегулируемая организация.

Это в полной мере подтверждается опытом функционирования СРО в сфере градостроительной деятельности, где был осуществлен переход от

признанного неэффективным института лицензирования к некоторым элементам саморегулирования. Однако при этом было допущено существенное расхождение с нормами базового закона, что привело к серьезному ухудшению положения в отрасли в части регулирования деятельности.

Была предложена и реализована малоэффективная и непрозрачная модель регулирования, с перекрестными и дублирующими функциями государства и СРО. Был установлен неоднозначный порядок стандартизации деятельности, поскольку разработка ими федеральных стандартов в рамках одной из определяющих функций механизмов саморегулирования при создании национальных объединений даже не предусматривалась.

Был нарушен принцип необходимости учета однородности видов деятельности и рисков при объединении участников рынка в СРО.

Более того, само вступление в СРО в области строительства не наделяет членов СРО специальной правоспособностью — для наделения ею дополнительно требуется получение специального допуска.

Были допущены также многочисленные иные расхождения с базовым законом в том, что касается формирования СРО, квалифицирующих требований, полномочий, государственного контроля в сфере и многие другие.

В результате данная отрасль характеризуется наиболее серьезными расхождениями с основными базовыми принципами саморегулирования, фактически была создана система квази-саморегулирования, во многих элементах походящая на отмененную систему лицензирования, что по сути лишь увеличивает административную нагрузку на рынок и приводит к крайне негативным последствиям и дискредитирует саму идею саморегулирования.

2. Требуется незамедлительное правовое закрепление статуса одной из основных функций СРО, с появлением которой собственно и возможно ставить вопрос о них как сорегуляторах деятельности — это вопрос о стандартах профессиональной или предпринимательской деятельности членов СРО.

Низкое качество существующих стандартов деятельности СРО связано, в том числе с тем, что отсутствуют какие-либо требования к их содержанию,

структуре и иерархии таких документов СРО, нет четкого разделения стандартов деятельности СРО и иных внутренних документов (более того, нет четко установленного перечня обязательных внутренних документов СРО).

Особо следует отметить отсутствие порядка принятия федеральных стандартов и описания их статуса.

3. Отсутствие государственного контроля за добровольными СРО, а также отсутствие сколь-нибудь действенных механизмов контроля за деятельностью СРО со стороны самих членов и потребителей их услуг, привело к тому, что механизмы СРО, в том числе, такие как стандартизация, контроль и дисциплинарное производство в какой-то мере действуют только в тех сферах, в которых членство участников рынка в СРО является обязательным.

Поскольку введение полноценного государственного контроля за добровольными СРО на этом этапе развития института не представляется возможным, одним из возможных элементов решения указанных проблем является необходимость детализация норм базового закона в части описания функций стандартизации, контроля за деятельностью членов и обеспечения информационной открытости.

4. Нормативное обеспечение информационной открытости СРО также приобретает особую значимость в ситуации отсутствия механизмов контроля со стороны государства за СРО, образуемыми на добровольной основе, поскольку создает условия для самостоятельной оценки эффективности и профессионализма СРО как со стороны ее участников (в том числе потенциальных), так и со стороны потребительского сообщества.

5. В базовом законе не описан институт национального объединения СРО, который должен быть интегратором всех методических разработок в отрасли и не определены общие принципы его создания и основные функции.

Существующее нормативное регулирование подобных национальных объединений в отраслевых законах характеризуется в первую очередь отсутствием единства подходов к их формированию и функционированию.

В тоже время требуется по сути решить вопрос о разделении труда между национальными объединениями и государственными органами.

Иначе в перспективе возможно двойное давление на участников рынка - сохраняющегося административного со стороны государственных органов, несмотря на передачу части полномочий в СРО и национальные объединения и давления аппарата самих саморегулируемых организаций. Т.е. сохранения надзора и контроля в каких-то новых, может быть, более изощренных формах.

Во многом эти проблемы на данном этапе развития саморегулирования определяются рамочным характером норм базового закона, принятие которого сопровождалось острыми дискуссиями в силу новизны темы.

Все эти проблемы являлись предметом рассмотрения Правительственной комиссии по проведению административной реформы 08 февраля 2011 года.

Однако до настоящего времени не реализованы ее поручения об направлениях подготовки поправок с целью приведения норм базового закона к требованиям современного этапа развития института саморегулирования.

Поэтому анализ уровня развития институтов саморегулирования и состояния отраслевого законодательства в данной области позволяет сделать вывод о крайне назревшей необходимости работы, направленной на кодификацию законодательства о саморегулировании, детализации норм, имеющих принципиальное значение для развития института и устранения правовых противоречий с целью исключения (предотвращения) его дискредитации.

При этом участники парламентских слушаний убеждены, что при системном развитии в стране институтов саморегулирования, с одной стороны, как представителя и выразителя интересов своих членов перед государством, а с другой - квалифицированного агента государственно-общественных интересов в среде профессиональных участников, возможно обеспечить эффективное использование творческого и профессионального потенциала лиц,

осуществляющих предпринимательскую деятельность либо профессиональную деятельность, что позволило бы в рамках долгосрочного плана экономического развития России до 2020 года:

- выработать адекватные текущей экономической ситуации в стране правила и стандарты деятельности соответствующих предпринимательских или профессиональных сообществ, направленных на установление свободных сбалансированных рыночных отношений;
- создать эффективные механизмы контроля за соблюдением таких правил и стандартов;
- повысить ответственность субъектов саморегулирования, усилить их заинтересованность в конечных результатах своей деятельности;
- создать эффективные механизмы защиты прав потребителей, выявления недобросовестных, неквалифицированных участников в целях удаления их с соответствующих рынков;
- повысить прозрачность хозяйственного оборота в Российской Федерации и способствовать уменьшению правонарушений и преступности в сфере предпринимательства.

Учитывая важность проблемы развития нормативно-правовой базы создания и дальнейшего развития принципов саморегулирования, их значимости как одного из основных условий дальнейшей дебюрократизации экономики страны с учетом решаемых задач дальнейшего экономического роста участники парламентских слушаний считают необходимым:

Рекомендовать Государственной Думе Российской Федерации:

1. Активизировать работы по кодификации правовых норм саморегулирования на базе Комитета Государственной Думы по вопросам собственности как профильного комитета в вопросах формирования законодательной базы в сфере общих и специальных механизмов регулирования предпринимательской и профессиональной деятельности.

Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1. Доработать и согласовать с заинтересованными ведомствами в максимально короткие сроки поправки к проекту федерального закона № 126184-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и внести их в Государственную Думу.

2. Ускорить согласование позиции профильных ведомств по законопроекту № 305620-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и в статью 14¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам деятельности саморегулируемых организаций в области пожарной безопасности» (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности саморегулируемых организаций в области пожарной безопасности) и направить соответствующие поправки в Государственную Думу.

3. Продолжить работу по оптимизации осуществляемых федеральными органами исполнительной власти функций путем выявления и прекращения осуществления соответствующими ведомствами избыточных функций.

4. Принять конкретные меры по закреплению за Минэкономразвития России как федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за общие принципы регулирования предпринимательской деятельности статуса координатора нормативно-правового обеспечения работ, чтобы избежать возобновления практики узковедомственного подхода к регулированию предпринимательской или профессиональной деятельности участников рынка.

5. Принять оперативные меры по определению единого уполномоченного федерального органа исполнительной власти по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики и видах предпринимательской и профессиональной деятельности.

6. В ходе подготовки перехода к следующему этапу развития законодательства о саморегулировании определить состав законодательных актов, которые следует разработать и внести в Государственную Думу, чтобы обеспечить действенную правовую основу становления в стране системы саморегулируемых организаций как специальных институтов организованного профессионального общественного регулирования в вопросах правоустановления и надзора за участниками рынка.