

РЕКОМЕНДАЦИИ
парламентских слушаний на тему:
«Развитие института саморегулирования: проблемы, пути их решения и перспективы»

17 апреля 2014 года

Москва, Совет Федерации

Комитет Совета Федерации по экономической политике провел парламентские слушания на тему: «Развитие института саморегулирования: проблемы, пути их решения и перспективы».

В работе парламентских слушаний приняли участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, руководители профильных федеральных министерств и ведомств, представители саморегулируемых организаций и профессиональных ассоциаций бизнеса различных отраслей экономики, эксперты.

В ходе парламентских слушаний обсуждены вопросы правоприменительной практики и развития законодательной базы в области саморегулирования, в том числе вопросы по:

- кодификации законодательства о саморегулировании, детализации норм, имеющих принципиальное значение для развития взаимоотношений хозяйствующих субъектов друг с другом и с государством,
- развитию механизмов защиты от недобросовестного предпринимательства, в том числе защиты государственных интересов в отдельных отраслях экономики, ответственности саморегулируемых организаций и их должностных лиц за нарушение требований законодательства,
- совершенствованию условий формирования и функций национальных объединений саморегулируемых организаций, содержания федеральных стандартов деятельности саморегулируемых организаций.

В ходе работы парламентских слушаний участники отметили важность и своевременность проведения мероприятия, необходимость широкого обсуждения поставленных вопросов с целью выработки конкретных предложений по созданию правовых условий дальнейшего становления нового для страны механизма взаимоотношения хозяйствующих субъектов друг с другом и с государством.

Институт саморегулирования на протяжении последних лет обоснованно рассматривался в качестве альтернативы действовавшим ранее методам государственного регулирования экономики. В стране уже накоплен достаточно большой, более чем десятилетний, опыт саморегулирования, что позволяет констатировать, что саморегулирование в нашей стране стало неотъемлемым элементом экономических отношений. Поэтому государство и общество не могут пренебрегать фактом существования этого института, очень важного в любой стране с рыночной экономикой.

Сегодня в стране зарегистрировано лишь в производственных отраслях и сфере услуг около 18 тысяч объединений (ассоциаций, союзов, некоммерческих партнерств), которые объективно заинтересованы в упорядочивании своей деятельности и совместному участию в процессах управления рынком. Они объединены по отраслевому и (или) территориальному признаку. Их деятельность порой охватывает территорию всей страны и имеет важное значение для большинства потребителей и производителей.

Их государственную регистрацию осуществляют 7 федеральных органов исполнительной власти.

К настоящему времени накоплен значительный опыт функционирования СРО в различных отраслях российской экономики. В стране сегодня уже более тысячи саморегулируемых организаций и около десяти миллионов человек из более чем 60 отраслей предпринимательской и профессиональной деятельности в той или иной мере вовлечены в сферу СРО.

Большинство из них относится к тем отраслям, в которых установлено требование об обязательном членстве хозяйствующих субъектов в соответствующих саморегулируемых организациях. 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.

Не менее важно также, что 375 некоммерческих организаций получили статус саморегулируемых на добровольных началах (в 2013 году зарегистрировано 63 организации). Это свидетельствует о готовности бизнеса к самоорганизации, к принятию на себя ответственности, к самостоятельной выработке требований к качеству, гарантии соблюдения стандартов перед потребителем.

Саморегулирование в общем контексте развития системы государственного управления рассматривается именно как средство 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 ликвидации административных барьеров, защиты предпринимателей от избыточного государственного контроля и, в целом, необоснованного вмешательства в рыночные процессы;

- средство развития конкуренции, усиления ответственности предпринимателей перед потребителями.

Однако, накопленный опыт позволяет не только отмечать достоинства саморегулирования, но проанализировать проблемы и недостатки сложившейся системы саморегулирования, определить направления ее совершенствования.

С принятием базового Федерального закона от 1 декабря 2007 года № ФЗ-315 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.

Вместе с тем темпы развития законодательства саморегулируемых организаций не в полной мере соответствует потребностям этого важнейшего института и реальной роли, которую этот институт мог бы играть в экономике страны и в развитии самоорганизации общества. Несовершенство законодательной базы в области саморегулирования препятствует развитию института саморегулирования, а сложившаяся правоприменительная практика зачастую приводит к его дискредитации. В результате, наличие проблем в правовом регулировании деятельности СРО порождает недоверие к этому институту со стороны органов государственной власти.

Наглядным примером является выбор законодателями решения в пользу лицензирования деятельности управляющих компаний в области ЖКХ вместо использования института саморегулирования. Так, в феврале текущего года 127 депутатов Государственной Думы внесли в Федеральное Собрание Российской Федерации проект федерального закона № 448902-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами). Законопроект разработан в связи с необходимостью в кратчайшие сроки навести порядок в области ЖКХ в части деятельности управляющих компаний. По мнению авторов законопроекта, саморегулирование не справится с этими задачами. Тем самым принято решение задействовать механизм лицензирования не смотря на то, что на этом рынке уже действует более сотни саморегулируемых организаций, объединяющих почти 1,5 тысячи или почти 10% управляющих компаний. При этом авторами осознаются все риски и неэффективность системы лицензирования при неизбежном росте бюджетных затрат, а предположение передать лицензирование на уровень субъектов нарушает принцип экстерриториальности и может иметь отрицательные экономические и социальные последствия.

Анализ практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности, проведенные Минэкономразвития России, а также рядом общественных исследовательских центров, подтверждают наличие ряда проблем, связанных с недостатками нормативно-правового регулирования, препятствующих развитию института саморегулирования как в отдельных отраслях экономики, так и в целом.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» в силу новизны темы был принят как рамочный. При его разработке через развитие института саморегулирования ставилась задача по поэтапному сокращению масштабов административного регулирования со стороны государства в отдельных сферах экономической деятельности и расширению сферы, в которых регулирование осуществлялось бы профессиональными сообществами самостоятельно, но под контролем государства.

Введенные Федеральным законом № 148-ФЗ от 22.07.2014 г. изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» исказили основной квалифицирующий базовый принцип для получения статуса СРО – требование четкой отраслевой однородности членства в каждой СРО. Кроме этого, поправка, внесенная в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» позволила вводить принципиально иные формы и правовые конструкции саморегулирования в так называемых отраслевых законах, чем было разрушено единое правовое поле саморегулирования как системы. В результате была фактически запущена система псевдосаморегулирования, во многих элементах похожая на критикуемую систему лицензирования, объективно отмененную в ряде ведущих отраслей экономики.

Из-за подобных отступлений от базовых принципов саморегулирования и появилась проблема «коммерческих» СРО в строительной сфере, торгующих, так называемыми, допусками на виды работ, влияющими на безопасность объектов капитального строительства. Из 272 строительных СРО только 154 хотя бы номинально приняли стандарты НОСТРОЯ (национального объединения строителей), хотя наличие стандартов и правил является одним из основных условий приобретения статуса СРО согласно базовому закону «О саморегулируемых организациях».

Сегодня насчитывается около 117 нормативных правовых актов в сфере «обязательного саморегулирования». В ряде принятых отраслевых законодательных актов имеются нормы, которые в различной мере оказались вне сферы действия базового закона.

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

1) отраслевое законодательство демонстрирует зачастую противоположные базовому закону подходы к механизму саморегулирования;

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 и надзора за ними.

Среди основных проблем саморегулирования также необходимо отметить формальный подход самих СРО к соблюдению требований законодательства, отсутствие готовности к полноценной реализации собственных функций, а также недостаточно эффективное и продуктивное взаимодействие СРО с ее членами. Зачастую функции саморегулируемых организаций сводятся к предоставлению допуска хозяйствующих субъектов на рынок или в профессию, а члены такой саморегулируемой организации не ощущают преимущества вступления в члены национальных объединений, 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 для субъектов рынка является обязательным и которые реализуют по сути функцию их допуска на рынок.

Практика реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по контролю за осуществлением СРО своих функций свидетельствует о неэффективности разделения полномочий по ведению реестра СРО и осуществлению 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.

Ряд имеющихся в области саморегулирования проблем обусловлен тем, что данный институт является достаточно новым для Российской Федерации. У подавляющего количества субъектов правоотношений, сталкивающихся с необходимостью создания или взаимодействия с СРО (потребителей услуг, государственных служащих, сотрудников самих СРО) зачастую отсутствуют базовые знания об основах и принципах саморегулирования.

На практике это приводит к:

- 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.

Изучив правоприменительную практику, обсудив основные проблемы в области саморегулирования участники парламентских слушаний отметили следующее.

1. 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 определение функцией саморегулируемой организации должны быть едины вне зависимости от отрасли, в которой образована саморегулируемая организация. Должен соблюдаться принцип - общий закон дает рамочные нормы, а специальные законы должны лишь добавлять к ним дополнительные требования в зависимости от специфики отрасли.

2. Требуется незамедлительное правовое закрепление статуса одной из основных функций СРО - установление стандартов 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.

Особо следует отметить отсутствие общего порядка принятия федеральных стандартов, разрабатываемых национальными объединениями саморегулируемых организаций и описания их статуса.

3. В базовом законе необходимо описать институт национального объединения СРО, который должен быть интегратором всех методических разработок в отрасли, и определить общие принципы его создания и основные функции.

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

Необходимо решить вопрос о разделении функций между национальными объединениями и государственными органами, иначе в перспективе возможно дублирование регулирующего воздействия на участников рынка как со стороны

государственных органов, так и национальных объединений и самих саморегулируемых организаций.

4. Требуется повысить эффективность контроля за деятельностью СРО как со стороны самих членов СРО и потребителей их услуг, так и со стороны государственных органов власти.

Все эти проблемы являлись предметом рассмотрения Правительственной комиссии по проведению административной реформы 8 февраля 2011 года. Однако до настоящего времени не реализованы ее поручения о приведении норм базового закона в соответствие с требованиями 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, детализацию норм, имеющих принципиальное значение для развития института и устранения правовых концептуальных противоречий.

Профессиональное сообщество также заинтересовано в решении вышеперечисленных проблем путем совершенствования нормативно-правовой базы, так как существующая ситуация дискредитирует институт саморегулирования.

Участники парламентских слушаний убеждены, что при системном развитии в стране институтов саморегулирования в рамках долгосрочного плана экономического развития России до 2020 года возможно:

- 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 де бюрократизации экономики страны с учетом решаемых задач экономического роста участники парламентских слушаний считают целесообразным **рекомендовать**:

Правительству Российской Федерации:

1. Доработать и согласовать с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти 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, с целью совершенствования законодательной базы саморегулирования.

2. В целях избежания возобновления практики узковедомственного подхода к регулированию предпринимательской или профессиональной деятельности наделить Министерство экономического развития Российской Федерации полномочиями не только в части установления общих принципов регулирования предпринимательской деятельности, но и полномочиями по координации работ по нормативно-правовому обеспечению саморегулирования.

3. Определить единый федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять надзорные функции за деятельностью саморегулируемых организаций, в том числе вести государственный реестр саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики и видах предпринимательской и профессиональной деятельности, а также готовить предложения по оптимизации данных процедур.

4. Возобновить рассмотрение вопроса о разграничении прав и обязанностей государственных органов, саморегулирующих организаций и национальных объединений в отраслях, в которых действует принцип обязательного членства участников рынка в саморегулируемых организациях, в целях исключения норм двойного регулирования, снижения бюджетных расходов, оптимизации осуществляемых федеральными органами исполнительной власти функций.

Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. При рассмотрении проектов федеральных законов, а также при разработке законодательных инициатив, направленных на изменение законодательства в сфере саморегулирования, не допускать нарушения единства института саморегулирования.

2. Внести изменение в Регламент Государственной Думы, направленное на определение головного комитета Государственной Думы, ответственного за рассмотрение вопросов, касающихся саморегулирования во всех сферах экономической деятельности.

Саморегулируемым организациям, объединениям, ассоциациям, бизнес-сообществам:

1. Изучить и обобщить наилучшие практики функционирования саморегулируемых организаций, а также организовать обмен опытом функционирования саморегулируемых организаций в различных отраслях с целью формирования положительного имиджа саморегулирования в Российской Федерации.

2. Обратить внимание на необходимость информирования потребителей товаров и услуг о сути института саморегулирования и членства в саморегулируемых организациях предприятий (производителей товаров и услуг).

3. Организовать обучение основам саморегулирования специалистов саморегулируемых организаций.

4. Повысить эффективность контроля членов саморегулируемых организаций, дисциплинарных комитетов с целью формирования положительной практики становления правильного и добросовестного саморегулирования, повышения эффективности института саморегулирования.