

**Информационно-аналитический материал
на тему «Развитие института саморегулирования:
проблемы, пути их решения и перспективы»**

Одной из основных целей саморегулируемых организаций (СРО) является **осуществление контроля за качеством оказываемых услуг (производимых товаров.)**

Концепция СРО предполагает, что предприятия добровольно вступают в автономную некоммерческую организацию, созданную, как правило, по отраслевому принципу, и уплачивают членские взносы, которые формируют компенсационный фонд. Саморегулируемая организация, в свою очередь, осуществляет мониторинг деятельности своих членов и контролирует качество оказываемых услуг или производимой продукции. Основными аргументами для такой способ регулирования являются, во-первых, необходимость в освобождении от ряда трудоёмких функций государственных и муниципальных органов, в уменьшении административного давления на бизнес а, во-вторых, усиление собственной мотивации бизнеса к повышению качества товаров и услуг. Упрочнение института саморегулирования – процесс, напрямую связанный с развитием гражданского общества.

Согласно действующему законодательству, под саморегулированием в России понимается **самостоятельная и инициативная деятельность субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности по разработке и установлению правил и стандартов такой деятельности, осуществление контроля за соблюдением законодательства.**

Саморегулируемыми организациями признаются созданные в целях саморегулирования и основанные на членстве негосударственные некоммерческие организации, объединяющие субъектов

предпринимательской деятельности (не менее 25) по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров (работ, услуг) или объединяющие субъектов одного вида профессиональной деятельности (не менее 100). Для регистрации в качестве СРО требуется сформировать орган контроля, создать денежный компенсационный фонд, организовать систему личного и (или) коллективного страхования ответственности, опубликовать правила и стандарты деятельности членов СРО и обеспечить их ответственность перед потребителями.

В настоящее время обязательное членство участников профессиональной и предпринимательской деятельности в СРО предусмотрено в таких сферах как строительство, деятельность арбитражных управляющих, аудиторская, оценочная, актуарная деятельность, кредитная кооперация, оценочная деятельность, кредитные потребительские кооперативы, инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, деятельность в области энергетического обследования, теплоснабжение. Добровольное участие в СРО предусмотрено в таких сферах, как профессиональная деятельность участников рынка ценных бумаг, деятельность негосударственных пенсионных фондов, рекламная деятельность, медиация и др. В последние годы ведется обсуждение возможности обязать к вступлению в СРО компании, осуществляющие коллекторскую деятельность, а также букмекеров, туроператоров, средства массовой информации и др.

По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), в государственные реестры внесены сведения о 446 саморегулируемых организациях¹. В отношении 375 организаций, входивших в государственный реестр СРО, не определен

¹ Из выступления директора Росреестра на IV Всероссийском форуме саморегулируемых организаций «Саморегулирование в России: опыт и перспективы развития» 21 марта 2014 года.

уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью. 54 организации входят в единый государственный реестр СРО арбитражных управляющих; 14 – в единый государственный реестр СРО оценщиков; 3 – в государственный реестр СРО медиаторов.

Законодательное обеспечение развития СРО в России

В Российской Федерации внедрение института СРО в отдельных отраслях началось ещё в 1990-е годы². В 2000-е годы этот процесс активизировался, во многом благодаря инициативе высшего руководства страны. В 2003 году Указом Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»³ в качестве приоритетного направления было названо развитие системы саморегулируемых организаций (СРО). **В 2007 году был принят базовый для этой сферы Федеральный закон «О саморегулируемых организациях»⁴**, а затем и ряд федеральных законов, регулирующих соответствующий вид деятельности⁵. Утвержденная в 2008 году «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁶ предусматривает дальнейшее развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества. В

² Указ Президента РФ от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации».

³ Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах».

⁴ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ.

⁵ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)», законы «Об инвестиционных фондах», «О рынке ценных бумаг», «О защите конкуренции», «О несостоятельности (банкротстве)», «Об акционерных обществах», «Об электроэнергетике», «Об организации страхового дела в Российской Федерации», «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», «О рекламе» и другие.

⁶ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.

программе планируется создать благоприятные условия для развития саморегулируемых организаций бизнеса и потребителей с передачей им ряда государственных функций. В 2012 году было утверждено Положение о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций⁷.

Важно отметить, что **базовый закон «О саморегулируемых организациях» №315-ФЗ** носит **рамочный характер**. Им определены основные принципы создания и функционирования саморегулируемых организаций. Его нормы подлежат применению только в случае отсутствия специальных норм, регулирующих деятельность СРО в отдельных отраслях экономики. Так, действие Федерального закона не распространяется на саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй. Отношения, возникающие в связи с приобретением или прекращением статуса таких саморегулируемых организаций и их деятельностью, определяются федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» сыграл важную роль, установив основы деятельности СРО на территории Российской Федерации.

⁷ Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций».

С 2007 года в него был внесен ряд изменений⁸, в соответствии с которыми: саморегулируемым организациям дано право быть членами иных некоммерческих организаций; дополнены критерии исключения некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций; обозначена периодичность проведения общего собрания членов саморегулируемой организации; внесены уточнения, касающиеся государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций; сформулированы требования к информационной открытости саморегулируемых организаций.

Особое место отводится регламентации деятельности СРО в строительной отрасли. По данному направлению ведется активная законотворческая работа в связи с этим ведется именно по данному направлению.

25 ноября 2009 года принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.2 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» которым устанавливалось, что действие лицензий на осуществление инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства, в том числе, лицензий, срок действия которых продлен, прекращается с 1 января 2010 года.

Отмена государственного лицензирования стало важным шагом в процессе повышения роли института саморегулирования в строительстве. При этом согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, членам саморегулируемой организации в сфере строительства для

⁸ Изменения внесены Федеральными законами от 22.07.2008 № 148-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 28.04.2009 № 62-ФЗ, от 27.12.2009 № 374-ФЗ, от 27.07.2010 № 240-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 21.11.2011 № 327-ФЗ, от 03.12.2011 № 383-ФЗ, от 25.06.2012 № 93-ФЗ, от 07.06.2013 № 113-ФЗ.

осуществления ряда работ необходимо получать в СРО соответствующие допуски. Это стало причиной появления «коммерческих» СРО, фактически зарабатывающих на выдаче таких допусков любым обратившимся к ним строительным организациям. Данная тенденция значительно дискредитирует институт СРО, так как не исполняется его основная задача – обеспечение качества работ посредством саморегулирования.

Среди последних изменений в законодательстве о СРО следует выделить Федеральный закон №113-ФЗ от 7 июня 2013 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций», которым устанавливается обязанность по созданию и ведению сайтов в сети Интернет для всех СРО. Также установлены порядок ведения реестра членов СРО и перечень включаемых в него сведений.

Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность СРО, продолжается. Так, по состоянию на март 2014 года в Государственной Думе находятся на рассмотрении **8 законопроектов** напрямую касающихся функционирования саморегулируемых организаций. Так, например, законопроект № 309577-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (по вопросам отмены лицензирования, введения обязательности саморегулирования и установления особенностей функционирования саморегулируемых организаций в области экспертизы промышленной безопасности)» предусматривает обязательность членства участников рынка промышленной безопасности в саморегулируемых организациях.

Кроме того, сегодня на рассмотрении в Государственной Думе находится законопроект № 262137-6, направленный на изменение порядка возмещения вреда, причиненного по вине изыскателей, проектировщиков,

строителей и их саморегулируемых организаций. Вместо применяемой сегодня солидарной ответственности предлагается установить субсидиарную ответственность саморегулируемой организации за причиненный вред. Данное нововведение позволит оптимизировать институт страхования гражданской ответственности членов СРО в сфере строительства и повысит мотивацию строительных организаций к соблюдению требований безопасности при строительстве, включая требования охраны труда, что будет способствовать сокращению случаев травматизма на строительных площадках.

Проблемы и пути их решения в области саморегулирования

Концепция саморегулирования ориентирована на рост участия профессионального сообщества в делах отрасли, оздоровление конкурентной среды и, соответственно, повышение качества товаров и услуг. Однако, как показывает практика, реализация данной концепции, к сожалению, не всегда приводит к достижению обозначенных целей. Прежде всего, речь идет о появлении множества **«коммерческих» СРО, неспособных гарантировать качество деятельности своих членов и создающихся по сути для продажи допусков.** Также создается ситуация, при которой начинающие участники рынка, для которых существенны издержки, связанные с вступлением в СРО, лишаются возможности конкурировать с крупными игроками отрасли, что ведет к ее монополизации. Стоит отметить и тот факт, что крупные СРО, привлекающие значительное число членов получают авторитет благодаря не только и не столько компетентности управляющих органов и гарантии обеспечения качества. Зачастую организации вынуждены вступать в такие СРО, так как то влияние, которым они наделены, делает участие организации в конкретной СРО необходимым условием для комфортной работы на рынке.

В настоящий момент существует мнение, что замена государственного регулирования на общественное не принесла строителям какой-либо пользы. Недостатком прежней системы лицензирования было то, что, выдавая лицензии, государственные органы лицензирования, не имели права контроля соблюдения их условий. Но тогда затраты на получение лицензий были значительно ниже, чем затраты от членства в саморегулируемых организациях⁹.

В итоге растет недовольство среди компаний строительного комплекса обязательными взносами, недостаточно эффективной деятельностью и практической бесполезностью для института саморегулирования. В России в компенсационных фондах СРО накоплены десятки миллиардов рублей. Они находятся в коммерческих банках, но не расходуются на нужды строительного комплекса. Средства, получаемые от членских взносов, нередко тратятся, в основном, на содержание аппаратов региональных СРО и национальных объединений¹⁰.

Кроме того, серьезной проблемой для СРО стало **лишение лицензий банков, в которых были размещены компенсационные фонды саморегулируемых организаций.** Например, 13 декабря 2013 года была отозвана лицензия и прекращена деятельность банка «Смоленский». В этом банке хранило денежные средства компенсационного фонда НП СРО «Объединение смоленских строителей»¹¹. В подобной ситуации оказались еще несколько саморегулируемых организаций.

⁹ <http://expert.ru/ural/2013/31/sam-sebe-regulyator/>

¹⁰ По материалам доклада доктора экономических наук Л.М. Каплана «Кризис системы саморегулирования в строительном комплексе России». <http://www.institut1.ru/index.php/ru/work/materialy/131-prezentatsiya-instituta-problem-samoregulirovaniya/323-doklad-zasluzhennyj-ekonomist-rossii-doktora-ekonomicheskikh-nauk-professora-lm-kaplan>

¹¹ По данным на 1 декабря 2013 года размер компенсационного фонда составлял 152 241 047 руб.

В связи со сложившейся ситуацией президентом НОСТРОЙ¹² Е.В. Басиным были направлены обращения в адрес председателя Банка России Э.С. Набиуллиной и Первого заместителя Председателя Правительства РФ И.И. Шувалова с просьбой принять меры по недопущению утраты саморегулируемыми организациями средств компенсационного фонда, а также по предоставлению возможности СРО перевести данные денежные средства на счета других российских кредитных учреждений. Аппарат Правительства России направил обращение Е.В. Басина в Минстрой России, Минэкономразвития России и Банк России для совместного рассмотрения предложений по внесению изменений в законодательство о градостроительной деятельности в целях сохранения средств компенсационного фонда саморегулируемых организаций в строительной сфере в случаях отзыва лицензий у банка¹³.

Все вышеизложенные проблемы и опасения связаны не с самой идеей саморегулирования, а с недостаточной эффективностью механизма его реализации, отсутствием положительного взаимодействия внутри СРО, между СРО и государством. Поэтому в настоящий момент необходимо широкое обсуждение данной проблематики с выходом на дальнейшую модернизацию законодательства о саморегулируемых организациях. Интерес представляет и зарубежный опыт в данной сфере, поскольку в ряде зарубежных стран саморегулирование является достаточно эффективным механизмом развития различных отраслей экономики, повышающим уровень ответственности предприятий.

Для эффективного функционирования института саморегулирования необходимо провести тщательный анализ законодательства в данной

¹² Общероссийская негосударственная некоммерческая организация «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство».

¹³ <http://smolensk-sro.ru/?p=5168>

сфере, и при выявлении пробелов и положений, нивелирующих основной смысл создания СРО, совместно с представителями отрасли, самими СРО и ответственными ведомствами оперативно подготовить соответствующие изменения.

Экспертами высказывается ряд предложений относительно оптимизации правовой базы в сфере саморегулирования. Среди прочего предлагается:

установить порядок и сроки осуществления основных функций саморегулируемых организаций;

определить требования к содержанию стандартов профессиональной или предпринимательской деятельности;

перейти к формированию СРО по региональному принципу;

ввести санкционные меры в отношении организаций, исключенных или добровольно покинувших СРО;

ввести квалификационные требования для лиц, замещающих руководящие должности в структурах СРО и др.

Относительно целесообразности введения указанных норм существуют различные мнения. Однако, сам факт того, что в среде СРО формулируются такие предложения, говорит о желании представителей сферы добиваться дальнейшей корректировки правовых основ своей деятельности. Это может - служить свидетельством реализации одного из базовых принципов саморегулирования – инициативности участников рынка с целью установления наиболее эффективной системы отношений в отрасли.

Исп.: Мочалов Тимофей Никитович, т. (495) 697 78 58
Здоровец Яна Игоревна, т. (495) 697-98-71