ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 30 декабря 2015 г. № 2776-р

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемую Концепцию совершенствования механизмов саморегулирования (далее - Концепция).

2. Федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями Концепции при осуществлении функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах предпринимательской и профессиональной деятельности.

3. Минэкономразвития России ежегодно, до 14 мая, представлять в Правительство Российской Федерации доклад о состоянии развития саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в Российской Федерации, в том числе о результатах реализации Концепции.

Председатель Правительства
Российской Федерации Д.Медведев

gost.e-ecolog.ru

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 30 декабря 2015 г. № 2776-р

КОНЦЕПЦИЯ

совершенствования механизмов саморегулирования

I. Основные характеристики института саморегулирования в Российской Федерации

Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики определено в качестве приоритетного направления административной реформы.

Согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, одним из направлений работы в рамках административной реформы является разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, упраздняющих избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти, позволяющих передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций у органов исполнительной власти.

Кроме того, при оптимизации функций органов исполнительной власти предполагалось обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, формированию эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых государством.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, предусматривается взаимодействие государства, частного бизнеса и общества, ориентированное на создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, а также на развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества.

Государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для развития рыночной экономики как путем непосредственного регулирующего воздействия, так и путем создания стимулов самоорганизации производителей товаров (работ, услуг) в целях обеспечения более ответственного поведения указанных производителей в отношениях с потребителями, формирования профессиональных сообществ, основанных на принципах саморегулирования, самоограничения и самоорганизации и обеспечивающих выработку стандартов, отвечающих профессиональным и публичным интересам, а также путем применения механизмов контроля за соблюдением установленных ими требований.

Развитие механизмов саморегулирования позволяет:

обеспечить необходимый уровень профессионального представительства рынка в диалоге с властью в вопросах защиты своих интересов и прав, а с потребителями - в вопросах защиты их прав;

персонифицировать наиболее авторитетных и компетентных, по мнению представителей рынка, участников.

При этом создаются предпосылки для комплексного решения задач по формированию института квалифицированного диалога, оппонирования и механизма консультаций с организованными представителями интересов предпринимательских и профессиональных сообществ, повышения прозрачности отношений государства и бизнеса, сужения поля для принятия решений по усмотрению государственных служащих, а также для сокращения бюрократических барьеров и устранения коррупциогенных факторов.

Согласно мировой практике общие регулятивные и охранительные меры, вводимые субъектами саморегулирования, зачастую устанавливают более высокий и детальный уровень требований к участникам рынка и их товарам (работам, услугам), нежели акты государственных органов власти. Кроме того, акты государственных органов власти часто устанавливают лишь границы компетенции и (или) самые общие требования к товарам

(работам, услугам), деятельности регулируемых лиц, предоставляя право всю необходимую детализацию осуществлять организованным предпринимательским и профессиональным сообществам. Это связано с тем, что многие сферы деятельности требуют узкопрофессионального подхода, который в данном случае позволяет обеспечить возможность принятия и совершенствования адекватных потребностям отрасли и более предметных норм и требований.

Вместе с тем институт саморегулирования в сравнении с прямым государственным регулированием обладает следующими преимуществами:

развитие механизмов оптимальной (неизбыточной) стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности и производимых товаров (работ, услуг), а также возможность выбора и применения форм регулирования, в наибольшей степени подходящих потребностям конкретных отраслей;

применение механизмов имущественной ответственности, в том числе страхование членами саморегулируемой организации ответственности и иных связанных с выполнением работ и оказанием услуг рисков и формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации как механизма коллективной ответственности членов такой организации перед потребителями товаров (работ, услуг), предоставляемых членами саморегулируемой организации;

организация более оперативного и более предметного контроля, чем со стороны органов исполнительной власти, за деятельностью членов саморегулируемых организаций;

развитие механизмов работы с жалобами третьих лиц и внесудебного урегулирования коммерческих споров.

Федеральным законом "О саморегулируемых организациях" в Российской Федерации была создана правовая основа саморегулирования, в том числе определен общий порядок осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения ими мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов.

Согласно указанному Федеральному закону под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил такой деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Помимо Федерального закона "О саморегулируемых организациях" законодательство Российской Федерации содержит ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Положения специальных (отраслевых) федеральных законов могут определять те или иные особенности деятельности саморегулируемых организаций в отдельных отраслях и учитывать специфику таких отраслей.

Этими федеральными законами устанавливаются специфические требования к целям, задачам и функциям саморегулируемых организаций и к членам саморегулируемых организаций, особенности порядка осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов, применения ими мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов, а также особенности порядка осуществления государственного надзора за соблюдением саморегулируемыми организациями требований законодательства Российской Федерации в части предмета контроля (надзора), оснований, периодичности и сроков проведения проверок.

К указанным федеральным законам относятся:

Градостроительный кодекс Российской Федерации (в отношении саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства);

Федеральный закон "О сельскохозяйственной кооперации" (в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов);

Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (в отношении саморегулируемых организаций оценщиков);

Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" (в отношении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций операторов электронных площадок);

Федеральный закон "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (в отношении саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах);

Федеральный закон "Об аудиторской деятельности" (в отношении саморегулируемых организаций аудиторов);

Федеральный закон "О кредитной кооперации" (в отношении саморегулируемых организаций кредитных кооперативов);

Федеральный закон "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в отношении саморегулируемых организаций в области энергетического обследования);

Федеральный закон "Об актуарной деятельности в Российской Федерации" (в отношении саморегулируемых организаций актуариев).

Возможность объединения субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемые организации предусмотрена следующими федеральными законами:

Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" (в отношении саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов);

Федеральный закон "О рекламе" (в отношении саморегулируемых организаций в сфере рекламы);

Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" (в отношении саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности);

Федеральный закон "О патентных поверенных" (в отношении саморегулируемых организаций патентных поверенных);

Федеральный закон "О теплоснабжении" (в отношении саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения);

Федеральный закон "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" (в отношении саморегулируемых организаций медиаторов).

Кроме того, принят Федеральный закон "О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", который вступает в силу в январе 2016 г. (за исключением отдельных положений).

В описанную систему нормативно-правового регулирования не входят 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 и бюро кредитных историй, так как сфера действия Федерального закона "О саморегулируемых организациях" на них не распространяется.

Такие исключения послужили основой для формирования практики нормативно-правового отхода от базовых принципов в отраслевом законодательстве Российской Федерации, фактически допуская появление иных моделей саморегулирования, что впоследствии и было реализовано в ряде федеральных законов.

Кроме того, существуют сферы профессиональной деятельности, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное членство участников в специализированных негосударственных объединениях, однако такие объединения не имеют статуса саморегулируемых организаций (например, нотариат, адвокатура, профессиональные объединения страховщиков различного вида).

В рамках системы государственного управления сферой саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности Министерство экономического развития Российской Федерации отвечает за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в этой сфере. Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций в отдельных сферах деятельности осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти:

Министерство финансов Российской Федерации - в отношении саморегулируемых организаций аудиторов;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору - в отношении саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства;

Министерство энергетики Российской Федерации - в отношении саморегулируемых организаций в области энергетического обследования;

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации - в отношении саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения;

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации - в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии - в отношении саморегулируемых организаций оценщиков и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;

Федеральная налоговая служба - в отношении саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах.

Указанными федеральными органами исполнительной власти и Центральным банком Российской Федерации, уполномоченным на осуществление государственного надзора в отношении саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций, ведутся реестры саморегулируемых организаций в соответствующих сферах деятельности. При этом Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии помимо ведения реестров саморегулируемых организаций оценщиков и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих на основании статьи 20 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" ведет государственный реестр саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному надзору за их деятельностью.

В соответствии с Федеральным законом "О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" единый реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка (брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев, регистраторов, акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев, негосударственных пенсионных фондов, страховых организаций, страховых брокеров, обществ взаимного страхования, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, жилищных накопительных кооперативов, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, форекс-дилеров) ведет Центральный банк Российской Федерации.

Являясь федеральным органом исполнительной власти, ответственным за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сферах несостоятельности (банкротства) и оценочной деятельности, Министерство экономического развития Российской Федерации также наделено полномочиями по утверждению федеральных стандартов оценки, федеральных стандартов профессиональной деятельности арбитражных управляющих, порядка ведения реестра членов саморегулируемых организаций оценщиков, порядка ведения сводного государственного реестра арбитражных управляющих и порядка ведения единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, а также иными полномочиями.

В рамках реализации функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности Министерство экономического развития Российской Федерации на регулярной основе проводит оценку состояния системы саморегулирования в Российской Федерации и различных аспектов ее функционирования, в том числе мониторинг исполнения федеральными органами исполнительной власти требований законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях.

В настоящей Концепции под институтом саморегулирования понимается деятельность саморегулируемых организаций, созданных и действующих в соответствии с требованиями Федерального закона "О саморегулируемых организациях", требованиями иных федеральных законов, имеющих отраслевой характер и устанавливающих особенности деятельности саморегулируемых организаций или дополнительные требования к ним.

Целью настоящей Концепции не является определение подходов к управлению различными формами сорегулирования в экономической деятельности, включая установленные законодательством Российской Федерации советы рынков, профессиональные объединения страховщиков и иные подобные формы, которые при этом не должны использовать в своем наименовании термин "саморегулируемая организация".

При введении новых форм сорегулирования, не отвечающих критериям определения саморегулируемых организаций, положения настоящей Концепции не применяются.

II. Основные итоги развития института саморегулирования

1. Статистика саморегулируемых организаций

По состоянию на декабрь 2015 г. в Российской Федерации насчитывается 1154 саморегулируемые организации, из них 719 саморегулируемых организаций - в отраслях, в которых введено обязательное членство участников рынка в саморегулируемых организациях.

За период с 2010 по 2015 год общее количество саморегулируемых организаций увеличилось почти в 1,8 раза. При этом отмечается существенный рост количества саморегулируемых организаций с добровольным членством (2,9 раза) и саморегулируемых организаций в области энергетического обследования (3,6 раза). Кроме того, за указанный период сформировались первые саморегулируемые организации в сферах кредитной потребительской кооперации, медиации, актуарной деятельности и азартных игр. В остальных сферах рост количества саморегулируемых организаций не превысил 50 процентов (оценочная деятельность - 1,5 раза, инженерные изыскания - 1,4 раза, архитектурно-строительное проектирование - 1,2 раза, строительство - 1,2 раза).

2. Саморегулируемые организации с обязательным членством (обязательное саморегулирование)

Развитие и внедрение механизмов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности с обязательным членством в саморегулируемых организациях на протяжении длительного времени рассматривается в Российской Федерации в качестве одного из способов снятия излишних административных барьеров. Как правило, институт саморегулирования используется в качестве альтернативы государственному лицензированию или иным "разрешительным" механизмам.

Так, несколько видов лицензирования, в частности лицензирование оценочной, аудиторской, актуарной деятельности, деятельности арбитражных управляющих, деятельности в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, строительства, заменены требованием об обязательном членстве хозяйствующих субъектов в саморегулируемых организациях.

В то же время анализ результатов деятельности саморегулируемых организаций с обязательным членством указывает на то, что во многих случаях замена произведена лишь формально.

Введение обязательного саморегулирования не должно сводить деятельность саморегулируемых организаций к созданию организации, лишь формально отвечающей за допуск хозяйствующих субъектов на рынок или в профессию, при условии сохранения всех полномочий по регулированию рынка в компетенции органов исполнительной власти.

Реализация формального подхода может привести к возникновению излишней административной нагрузки, дублированию отдельных функций, осуществляемых одновременно саморегулируемой организацией и федеральным органом исполнительной власти - отраслевым регулятором, воспрепятствовать созданию стимулов к выработке и установлению общих правил для непосредственных участников рынка. Указанное происходит в силу того, что совокупная административная нагрузка на членов саморегулируемой организации фактически остается неизменной, правоустановление допускается лишь в контексте установленных нормативными правовыми актами всех уровней жестких ограничений. В подобных условиях, учитывая ограниченные ресурсы саморегулируемой организации, стимулы к организации стандартизации деятельности и, следовательно, к осуществлению эффективного контроля за своими членами у саморегулируемой организации являются низкими.

Кроме того, прямое воспроизведение в рамках проектируемых отраслевых систем саморегулирования действовавших ранее и признанных обществом недостаточно эффективными требований, как правило, не способно дать ожидаемого положительного эффекта в части повышения добросовестности и компетентности хозяйствующих субъектов.

На сегодняшний день вне зависимости от отраслевой специфики в большинстве сфер, для которых законодательно закреплено требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях, наблюдается ряд объективных недостатков, связанных с более высокими в сравнении с иными режимами регулирования финансовыми затратами на вступление и поддержание членства в саморегулируемой организации, низкой эффективностью исполнения саморегулируемыми организациями

возложенных на них законодательством Российской Федерации функций, невостребованностью механизмов имущественной ответственности на практике, низкой информированностью потребителей товаров (работ, услуг) о возможностях и потенциальных преимуществах саморегулирования.

3. Саморегулируемые организации с добровольным членством (добровольное саморегулирование)

На декабрь 2015 г. в Российской Федерации насчитывается 435 саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве хозяйствующих субъектов. Большинство саморегулируемых организаций, внесенных в соответствующий реестр саморегулируемых организаций (около 25 процентов общего количества), действуют в сфере управления недвижимостью и жилищно-коммунальным хозяйством.

При этом в реестре практически полностью отсутствуют организации, действующие на потребительском рынке, в сфере сельскохозяйственного и пищевого производства, незначительно представлены союзы товаропроизводителей.

Элементами системы нормативно-правового стимулирования к формированию добровольных институтов саморегулирования в различных отраслях экономики являются положения Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", которые предусматривают, что плановая проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации проводится в отношении не более чем 10 процентов общего числа членов саморегулируемой организации и не менее чем 2 членов саморегулируемой организации в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок, если иное не установлено федеральными законами.

В настоящее время отсутствует достаточное количество инструментов регулирования отрасли, мотивирующих развитие саморегулирующих организаций с добровольным членством. Роль же рыночных, экономических (конкурентных) и профессиональных стимулов к развитию саморегулирования в отдельных отраслях экономики на сегодняшний день сравнительно невысока. Указанное обстоятельство во многом связано с тем, что в российской экономике слабо развиты репутационные механизмы, присутствует высокая инерционность

общественного сознания и отсутствует необходимый уровень доверия потребителей к субъектам предпринимательства.

Для развития добровольного саморегулирования необходимо создание дополнительных стимулов и повышение уровня доверия потребителей к представителям предпринимательских сообществ и их объединений.

4. Основные результаты функционирования института саморегулирования

При разработке Федерального закона "О саморегулируемых организациях" были определены следующие его цели:

снижение объема государственного регулирования деятельности субъектов саморегулирования;

усиление ответственности субъектов предпринимательской деятельности перед потребителями производимых ими товаров (работ, услуг);

создание альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства;

поддержание высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в отрасли;

защита интересов предпринимателей в их отношениях с государством (предполагалось, что при возникновении любых конфликтов и споров между федеральным органом исполнительной власти (органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации) и участником саморегулируемой организации оппонировать государству от имени этого участника будет указанная организация);

снижение бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем за деятельностью участников саморегулируемых организаций.

Отдельно подчеркивалось, что законопроект в целях реализации единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности включает в себя общие нормы регулирования процедур создания и функционирования саморегулируемых организаций.

Место будущего закона в системе законодательства Российской Федерации изначально планировалось как место базового закона в

вопросах регламентации саморегулирования в любых сферах экономики с возможностью установления федеральными законами в отдельных отраслях особенностей деятельности саморегулируемых организаций.

Основным являлся принцип, в соответствии с которым саморегулируемой организацией может признаваться только такая некоммерческая организация, которая соответствует базовым признакам, установленным в Федеральном законе "О саморегулируемых организациях", а для учета отраслевой специфики могут применяться дополнительные требования, которые устанавливаются отраслевым законодательством Российской Федерации.

Таким образом, институт саморегулирования рассматривается именно как способ самоорганизации хозяйствующих субъектов, имеет общие правовые, экономические и финансовые нормы регулирования процедур создания и функционирования саморегулируемых организаций.

Фактически сложившаяся система отступления от базовых принципов саморегулирования допускает возможность создания систем квазисаморегулирования, во многих элементах похожих на критикуемую и объективно не оправдавшую себя систему лицензирования в ряде ведущих отраслей экономики, что, по сути, увеличивает административную нагрузку на рынок, одновременно ухудшая качество регулирования.

В настоящее время Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" допускает наличие неограниченного перечня особенностей деятельности саморегулируемых организаций отраслевыми федеральными законами.

Начало этому процессу было положено при принятии Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", допускающего возможность установления федеральными законами особенностей отраслевого регулирования деятельности саморегулируемых организаций без учета требований Федерального закона "О саморегулируемых организациях". Начиная с этого времени введение саморегулирования с обязательным членством в большинстве случаев происходило с отступлением от базовых принципов и требований, установленных Федеральным законом "О саморегулируемых организациях".

Вместе с тем отсутствуют единые подходы к регулированию деятельности института национальных объединений саморегулируемых

организаций, их полномочий, прав и обязанностей. В частности, Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" не использует термин "национальное объединение саморегулируемых организаций" и не определяет правовой статус такого объединения.

Таким образом, цель создания основополагающего нормативного правового акта Российской Федерации в области саморегулирования достигнута не в полной мере.

Среди недостатков функционирования отдельных элементов института саморегулирования выделяются следующие.

Во-первых, недостатком является неэффективное выполнение функции по выработке отраслевых стандартов деятельности, возложенной на институт саморегулирования.

Указанная тенденция в той или иной степени характерна для всех отраслей, в которых в настоящее время введен институт саморегулирования с обязательным членством, а также для ряда представителей саморегулирования с добровольным членством.

Существует ряд саморегулируемых организаций, подход к разработке стандартов которых является сугубо формальным. Нормы таких документов попросту дублируют положения федеральных законов и (или) стандартов, стандарты содержат лишь общие декларативные положения, не оказывающие существенного влияния на характер и принципы осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности.

Проблема недостаточности у саморегулируемых организаций стимулов к выработке отраслевых стандартов деятельности является комплексной и связана с отмечаемым несоответствием базовых функций и принципов саморегулирования целям введения обязательного членства в саморегулируемых организациях в отрасли или виде деятельности, которое в ряде случаев привело к сведению деятельности саморегулируемых организаций к формальному допуску хозяйствующих субъектов на рынок или в профессию.

Кроме того, развитие стандартизации зависит от решения проблемы организации коллективных действий, которая возникает вследствие издержек ведения переговоров и достижения соглашений, а также затруднений в осуществлении взаимовыгодных коллективных действий из-за возможности получения отдельными субъектами выгод без участия в общих издержках.

Сложившаяся ситуация в том числе связана с тем, что в Федеральном законе "О саморегулируемых организациях" отсутствуют требования к реализации саморегулируемой организацией функции по стандартизации профессиональной и предпринимательской деятельности, в частности требования к структуре, содержанию и предмету стандартов саморегулируемой организации.

Во-вторых, недостатком является низкая эффективность контроля саморегулируемой организации за соблюдением ее членами установленных требований.

Формально функции по контролю за деятельностью участников рынка осуществляются во всех саморегулируемых организациях. Однако в ситуации недостаточно эффективного выполнения функции по выработке отраслевых стандартов деятельности и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, а также объективного нежелания саморегулируемых организаций терять своих членов вследствие применения к ним мер дисциплинарного воздействия и наличия конфликта интересов контроль зачастую сводится лишь к проверке исполнения ряда формальных требований законодательства Российской Федерации или попросту проверке наличия определенного набора документов.

Однако даже в случаях, если федеральным законом предусматривается обязательное членство в саморегулируемой организации, государство не всегда отказывается от осуществления прямого контроля (надзора) за членами такой организации. Контрольные полномочия саморегулируемой организации в таком случае являются дублирующими по отношению к государственным полномочиям.

Эффективная реализация контрольных полномочий саморегулируемой организации возможна только в случае четкого разделения предметов государственного контроля (надзора) и контроля со стороны саморегулируемых организаций.

В-третьих, недостатком является неэффективность механизмов обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями, неразвитость практики работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров, а также низкая информированность потребителей товаров (работ, услуг) о возможностях и преимуществах саморегулирования.

В большинстве отраслей, в которых применяются механизмы саморегулирования, сформированы в установленном законодательством

Российской Федерации порядке компенсационные фонды саморегулируемых организаций и используются механизмы страхования ответственности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. Вместе с тем практически полное отсутствие фактов выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций не дает оснований говорить об эффективности применения указанного механизма. Компенсация ущерба осуществляется только в случае наступления страхового случая, признанного страховой организацией, либо по решению суда. Возможности участия саморегулируемой организации в указанном процессе крайне ограничены.

Система индивидуального и коллективного страхования членов саморегулируемой организации характеризуется практически полным отсутствием выплат по договорам страхования гражданской ответственности по требованиям заказчиков к членам саморегулируемой организации и многократным превышением объема страховых премий над суммой страховых выплат.

Следует отметить, что из общей тенденции есть исключения. Так, в сфере арбитражного управления созданы в целом функционирующий механизм ответственности за счет компенсационных фондов и система обязательного страхования ответственности. Имеются отдельные случаи выплат по договорам обязательного страхования в сфере оценочной деятельности.

Рассмотрение жалоб на деятельность своих членов и применение механизмов внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемых организаций и третьими лицами является одной из важнейших функций саморегулируемых организаций. При должной настройке указанных механизмов существенно упрощается процедура компенсации вреда лицам, пострадавшим от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов. На сегодняшний день саморегулируемые организации не всегда являются арбитрами разрешения споров между своими членами и потребителями их товаров (работ, услуг). Предполагаемый эффект, связанный с усилением ответственности субъектов предпринимательской деятельности перед потребителями производимых ими товаров (работ, услуг), а также с созданием альтернативных механизмов разрешения споров между субъектами саморегулирования и потребителями либо между субъектами саморегулирования и государством, достигнут не во всех сферах.

В-четвертых, недостатками являются низкая эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций и недостаточный уровень разработанности правовых механизмов ответственности саморегулируемых организаций.

Для системы саморегулирования характерны наличие многообразия форм и методов контроля и надзора, не согласованных в рамках единой концепции, дублирование различных функций в системе государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций и членами саморегулируемых организаций, а также отсутствие базовых требований к порядку осуществления федеральными органами исполнительной власти контроля за деятельностью саморегулируемых организаций.

В связи с этим обращает на себя внимание то, что защита интересов предпринимателей в их отношениях с государством (при возникновении любых конфликтов и споров между федеральным органом исполнительной власти (органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации) и участником саморегулируемой организации) как одна из функций саморегулируемых организаций на сегодняшний день не осуществляется.

III. Цели и задачи Концепции, принципы и структура модели саморегулирования

1. Цели и задачи Концепции, принципы модели саморегулирования

Основной целью совершенствования механизмов саморегулирования является формирование единой эффективной общегосударственной модели саморегулирования, определяющей цели и задачи саморегулирования, а также позволяющей использовать его потенциал для повышения качества товаров (работ, услуг) субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Реализация указанной цели будет осуществлена путем внесения в Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" и отраслевое законодательство Российской Федерации изменений, закрепляющих единые систематизированные и актуализированные обязательные требования к саморегулируемым организациям и национальным объединениям саморегулируемых организаций.

Основной долгосрочной целевой моделью должен стать переход от административного назначения публичных профессиональных регуляторов путем введения требований об обязательном членстве в

саморегулируемых организациях на основании закона к общественному (публичному) признанию саморегулируемых организаций с добровольным членством в качестве органов, способных осуществлять отдельные публично значимые функции при определенных сложившихся условиях.

Введение обязательного членства в саморегулируемых организациях в отдельных отраслях экономики должно осуществляться только в тех случаях, когда существует и доказана объективная необходимость изменения модели регулирования профессиональной или предпринимательской деятельности, имеются основания для принятия отраслью модели обязательного саморегулирования, а также в случае появления новых публично значимых видов деятельности, для которых модель обязательного членства в саморегулируемых организациях обоснована как наиболее предпочтительная.

Существующие модели саморегулирования с обязательным членством должны быть скорректированы с учетом актуализированных единых правовых основ деятельности саморегулируемых организаций в Федеральном законе "О саморегулируемых организациях" и с учетом установленных им возможных отраслевых особенностей.

Выбор указанной модели обусловлен необходимостью введения в сложившуюся систему нормативно-правового регулирования в Российской Федерации устойчивых базовых принципов в целях недопущения дальнейшего размывания института саморегулирования отраслевым законодательством Российской Федерации, наличием требующих решения объективных проблем в сферах, где предусмотрено обязательное членство в саморегулируемых организациях, а также существующим противоречием между возрастающей ролью национальных объединений саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики и отсутствием установленной общей практики регулирования их деятельности.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

определение общих правовых основ института саморегулирования в Российской Федерации, предусматривающих в том числе:

формирование общих правовых основ деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций;

совершенствование системы стандартизации деятельности в рамках системы саморегулирования;

развитие механизмов обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования, в том числе повышение уровня сохранности компенсационных фондов и оптимизация порядка обращения взысканий на компенсационные фонды саморегулируемых организаций по обязательствам ее участника;

повышение эффективности осуществления контроля саморегулируемых организаций за предпринимательской и профессиональной деятельностью своих членов и развитие инструментов внесудебного урегулирования споров;

уточнение критериев видов деятельности, определяющих принадлежность саморегулируемой организации;

установление ограниченного перечня особенностей деятельности саморегулируемых организаций в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности, которые могут быть установлены специальными (отраслевыми) федеральными законами;

обеспечение открытости и доступности информации о деятельности саморегулируемых организаций, а также обеспечение прозрачности внутрикорпоративных процедур саморегулируемой организации;

приведение отраслевого законодательства Российской Федерации в соответствие с общегосударственной моделью саморегулирования с учетом особенностей регулирования публично значимых видов деятельности;

повышение эффективности осуществления государственного контроля (надзора) за саморегулируемыми организациями и усиление ответственности саморегулируемых организаций в случае нарушения ими обязательных требований;

усиление стимулов для создания и развития саморегулируемых организаций с добровольным членством.

Нормативно-правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций и их национальных объединений должно базироваться на следующих принципах.

Принцип эффективной коллективной ответственности членов саморегулируемой организации предполагает обеспечение обращения взысканий на средства компенсационного фонда по обязательствам члена саморегулируемой организации, включая расширение перечня оснований для обращения, установление солидарной ответственности члена саморегулируемой организации и саморегулируемой организации, оценку органами саморегулируемой организации риска деятельности своих

членов. Реализация этого принципа положительно скажется на развитии конкуренции среди членов саморегулируемой организации, повысит качество и безопасность производимых ими товаров (работ, услуг).

Принцип единства отрасли подразумевает установление четких критериев для определения видов деятельности, устанавливающих принадлежность субъекта предпринимательской деятельности или профессионала к саморегулируемой организации и невозможность объединения их в одной саморегулируемой организации.

Принцип ответственности субъектов саморегулирования за нарушение законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях означает оптимизацию системы государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, национальных объединений саморегулируемых организаций, совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушение обязательных требований. Реализация этого принципа приведет к повышению эффективности выполнения саморегулируемыми организациями возложенных на них задач, прежде всего к выполнению контрольных функций в отношении членов саморегулируемых организаций.

Принцип информационной открытости, прозрачности (публичности) деятельности саморегулируемых организаций и национальных объединений саморегулируемых организаций предполагает открытость информации о деятельности саморегулируемых организаций и их членов, национальных объединений саморегулируемых организаций, включая размещение документов органов управления саморегулируемых организаций и национальных объединений саморегулируемых организаций в открытом доступе, публичность процедур и заседаний органов управления саморегулируемых организаций и национальных объединений саморегулируемых организаций, размещение видеозаписи проведения таких заседаний в открытом доступе.

Принцип делегирования полномочий и отраслевого совместного регулирования предполагает стратегическую задачу по переходу к модели управления отраслями экономики, где созданы эффективно функционирующие структуры саморегулирования, с привлечением к принятию решений национальных объединений и иных форм представительства сообщества саморегулируемых организаций.

2. Структура института саморегулирования

Будущая общегосударственная модель саморегулирования предусматривает закрепление трехуровневой структуры института саморегулирования.

Первый уровень - отдельные профессионалы или субъекты предпринимательской деятельности, которые осуществляют хозяйственную деятельность и являются членами саморегулируемых организаций в соответствующей области.

Второй уровень - саморегулируемые организации, которые объединяют профессионалов или субъектов предпринимательской деятельности и выполняют функции, возложенные на них законодательством Российской Федерации и установленные локальными нормативными актами саморегулируемых организаций и их решениями.

Третий уровень - национальные объединения по отраслям, основными функциями которых являются разработка федеральных стандартов деятельности и кодексов этики, а также взаимодействие с отраслевым регулятором по вопросам функционирования отрасли и интересов ее участников.

Функции субъектов саморегулирования каждого уровня в рамках структуры должны быть закреплены на законодательном уровне.

Введение трехуровневой модели саморегулирования позволит отказаться от искусственного регулирования количества саморегулируемых организаций в одной отрасли, включая установление требований к наличию в саморегулируемой организации выраженного в процентном отношении определенного количества участников рынка или требования к увеличению количества членов саморегулируемой организации в одной организации в целях получения (сохранения) статуса.

3. Базовые принципы введения обязательного членства субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях

Вырабатывая и принимая правовые нормы, регулирующие определенную сферу деятельности, и обеспечивая при этом необходимый уровень защиты как прав непосредственных потребителей товаров (работ, услуг) в этой сфере деятельности, так и прав всего общества в целом, государство вправе передать свои функции защиты общественного

интереса саморегулируемым организациям, на законодательном уровне установив необходимые дополнительные требования к этим организациям. Вместе с тем переход к саморегулированию не означает для отрасли полной свободы от государства.

Отмеченные в настоящей Концепции недостатки функционирования отдельных элементов института саморегулирования во многом обусловлены несоответствием базовых функций и принципов саморегулирования (в первую очередь стандартизация и обеспечение имущественной ответственности) целям введения нового регулирования в отдельной отрасли или виде деятельности, а также проблемам, на решение которых направлено такое регулирование.

Указанная тенденция к использованию саморегулирования, основанного на обязательном членстве субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях, для решения узкоспециализированных отраслевых задач и проблем без привязки к предусмотренному законодательством Российской Федерации функционалу саморегулирования характерна и для текущей практики законотворчества.

В последние годы широко обсуждались законодательные инициативы по введению обязательного членства в саморегулируемых организациях в сфере обращения медицинских изделий, семеноводства, погребения и похоронного дела, промышленной безопасности, пожарной безопасности, отходов производства и потребления.

К недостаткам указанных предложений относятся нецелесообразность регулирования целого ряда видов деятельности, связанных с производством продукции, к которой в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании установлены обязательные требования, отсутствие потребности отдельных отраслей в стандартизации и использовании специальных механизмов имущественной ответственности и формальный подход, предусматривающий, в сущности, техническую замену какого-либо разрешительного административного механизма институтом саморегулирования.

Ключевой задачей является развитие эффективных форм саморегулирования, не связанных с воспроизводством административных, экономических и организационных барьеров для развития

предпринимательства. Также представляется целесообразным сформулировать базовые принципы и требования, необходимые для введения саморегулирования с обязательным членством.

Установление критериев отбора видов предпринимательской или профессиональной деятельности, где допустимо или необходимо саморегулирование с обязательным членством, не может быть строго формализованным. При рассмотрении вопроса о возможности введения обязательного саморегулирования в определенной сфере деятельности должны, как минимум, выполняться следующие требования:

деятельность субъекта предпринимательской (профессиональной) деятельности характеризуется высокой степенью риска причинения вреда, возмещение которого, как правило, не может быть осуществлено исключительно за счет средств его причинителя (при этом риск, принимаемый в расчет для этой цели, должен ограничиваться условиями нормальной хозяйственной деятельности);

существует объективная возможность и мотивация субъектов соответствующего вида предпринимательской (профессиональной) деятельности осуществлять регулирование такой деятельности и взаимный контроль.

С точки зрения интересов участников рынка, мотивом к саморегулированию является возможность получения дополнительного дохода за счет ограничения конкуренции. В этом случае положительный поток доходов достигается путем создания барьеров для входа в отрасль или путем горизонтальных ограничений.

По этой причине необходимо крайне ответственно относиться к введению обязательного саморегулирования на отраслевых рынках, характеризующихся проявлением тенденций к монополизации.

Оценка целесообразности использования института саморегулирования должна также учитывать особенности объекта регулирующего воздействия и, соответственно, относительные преимущества тех или иных форм регулирования допуска на рынок. В частности, при возможности установления требований к продукту (результату деятельности) остальные элементы (процессы, конструкционные решения, состав и т.п.) должны регулироваться в зависимости от уровня рисков, связанных с этим объектом. С учетом

характеристик объекта, к которому установлены требования, должен быть выбран адекватный механизм обеспечения соблюдения таких требований и контроля.

Введение обязательного членства в саморегулируемых организациях является неоправданным для сфер, где характеристики товара (работа, услуги) потребитель не может оценить до начала использования этого товара. Для таких сфер приоритетно установление стандартов к процессу работы (оказанию услуги), а однозначные требования к результату фактически не могут быть предъявлены. Механизмы имущественной ответственности при этом обеспечивают гарантии к качеству работ на последующих этапах использования результатов.

Таким образом, можно отметить недопустимость в дальнейшем введения саморегулирования с обязательным членством в тех сферах предпринимательской деятельности, в которых законодательством Российской Федерации установлены требования к продукции (результатам деятельности), а также требования к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Кроме того, недопустимо введение обязательного саморегулирования в сферах посреднических услуг.

Условия эффективного осуществления стандартизации и обеспечения действенных механизмов имущественной ответственности выражаются в принципе недопустимости введения саморегулирования с нарушением принципа единства отрасли.

Крайне важным представляется соблюдение принципа недопустимости введения тождественных форм регулирования в отношении одних и тех же объектов по одному предмету, включая введение саморегулирования при условии сохранения форм государственного регулирования деятельности субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности (лицензирования, аттестации, аккредитации, включения в реестры и т.п.).

Введению обязательного членства в саморегулируемых организациях должны предшествовать всесторонний анализ преимуществ и недостатков механизмов саморегулирования для достижения целей регулирования, практики функционирования саморегулируемых

организаций в рассматриваемой отрасли, допустимых альтернатив регулирования и изучение возможных последствий реализации таких мер.

Кроме того, при принятии решения о введении саморегулирования с обязательным членством необходимо одновременное выполнение следующих условий:

деятельность или отдельные виды деятельности, где предполагается введение саморегулирования, в принципе подлежат (поддаются) стандартизации;

имеется принципиальная возможность организации контроля за соблюдением требований стандартов деятельности;

имеется возможность введения ответственности за неисполнение требований, устанавливаемых стандартами деятельности;

в указанной сфере деятельности продолжительное время функционируют саморегулируемые организации, сведения о которых включены в государственный реестр саморегулируемых организаций, объединяющие существенное количество субъектов соответствующего вида предпринимательской и (или) профессиональной деятельности.

Проекты актов, регулирующих отношения в сфере саморегулирования и направленных в том числе на введение саморегулирования с обязательным членством, должны направляться на заключение в Министерство экономического развития Российской Федерации.

IV. Основные направления совершенствования механизмов саморегулирования

Формирование единой правовой основы для обеспечения эффективной общегосударственной модели саморегулирования целесообразно осуществлять в рамках следующих направлений.

Первое направление - систематизация, актуализация обязательных требований к саморегулируемым организациям и национальным объединениям саморегулируемых организаций, созданным в различных отраслях, и обеспечение эффективного государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций предусматривает:

установление правовых основ создания и деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций;

совершенствование системы стандартизации деятельности в рамках системы саморегулирования;

совершенствование механизмов обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации;

контроль в сфере деятельности саморегулируемых организаций.

Некоторыми специальными (отраслевыми) федеральными законами предусматривается наличие национальных объединений саморегулируемых организаций и регулируется их деятельность, в том числе устанавливается порядок их создания, определяются их функции, права и обязанности. В то же время Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" не содержит норм о национальных объединениях саморегулируемых организаций.

Таким образом, возникает противоречие между возрастающей ролью национальных объединений саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики, действующих на основании отраслевого законодательства Российской Федерации, и отсутствием единого подхода к определению статуса национальных объединений саморегулируемых организаций и регулированию их деятельности.

Необходимость установления единых правовых основ создания и регулирования деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций также определяется наличием ряда проблем в деятельности саморегулируемых организаций, связанных с неудовлетворительным выполнением возложенной на институт саморегулирования функции по выработке отраслевых стандартов деятельности, а также недостаточно эффективным взаимодействием федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на выработку государственной политики в установленной сфере деятельности, с представителями хозяйствующих субъектов соответствующей отрасли.

В связи с этим требуется урегулировать вопросы правового статуса национальных объединений саморегулируемых организаций, в том числе определить в Федеральном законе "О саморегулируемых организациях", что национальное объединение саморегулируемых организаций - это предоставляемый государством статус.

Необходимо установить порядок ведения государственного реестра национальных объединений саморегулируемых организаций, режим членства саморегулируемых организаций в национальных объединениях, базовый перечень функций национального объединения как интегрированного представителя интересов отрасли в государственных органах, критерии образования национальных объединений в сферах саморегулирования с обязательным и добровольным членством, определить вопросы имущественной ответственности национального объединения по обязательствам саморегулируемой организации, предусмотреть механизмы, не допускающие использования национального объединения саморегулируемых организаций в качестве инструмента недобросовестной конкуренции, а также установить их права и обязанности.

Основные подходы к решению указанных вопросов заключаются в следующем:

в части закрепления статуса национального объединения саморегулируемых организаций:

национальное объединение образовывается в организационно-правовой форме ассоциации (союза);

национальное объединение приобретает статус национального объединения после включения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти сведений о нем в государственный реестр национальных объединений;

соответствующие правовые последствия возникают со дня внесения такой записи в государственный реестр национальных объединений саморегулируемых организаций;

в части вступления саморегулируемых организаций в национальные объединения:

участие саморегулируемых организаций в национальных объединениях саморегулируемых организаций является добровольным вне зависимости от того, является ли в соответствии с федеральным законом членство в саморегулируемой организации обязательным или добровольным;

устанавливаются формализованные критерии и недискриминационные условия вступления саморегулируемых организаций в национальные объединения, а также участия саморегулируемых организаций в деятельности таких объединений, не

допускающие усмотрения национального объединения о целесообразности вступления саморегулируемых организаций в национальное объединение;

в части формирования отдельных механизмов управления в национальном объединении:

установление принципа голосования на общих собраниях участников - 1 саморегулируемая организация - 1 голос;

установление минимально необходимой структуры органов управления национальными объединениями и их компетенции, а также перечня обязательных внутренних документов национальных объединений;

обязательная ротация руководителей и членов органов управления национального объединения саморегулируемых организаций, установление предельного срока нахождения на должности руководителя национального объединения саморегулируемых организаций.

Основными функциями национальных объединений саморегулируемых организаций являются:

разработка федеральных стандартов в соответствующей сфере предпринимательской или профессиональной деятельности;

консолидация интересов отрасли, представление интересов саморегулируемых организаций и их членов в органах государственной власти и обжалование в судебном порядке актов и действий таких органов и их должностных лиц, нарушающих права и законные интересы саморегулируемых организаций;

сбор информации о деятельности саморегулируемых организаций и их членов, ее анализ и подготовка предложений по вопросам государственной политики и совершенствованию правового и экономического регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или профессиональной деятельности;

обеспечение публичной информационной открытости деятельности национального объединения саморегулируемых организаций и соблюдения принципа единства отрасли;

обеспечение досудебного или внесудебного разрешения споров между потребителями и членами саморегулируемых организаций, потребителями и саморегулируемыми организациями, членами саморегулируемых организаций и саморегулируемыми организациями, а также между саморегулируемыми организациями;

установление связей с национальными объединениями саморегулируемых организаций в смежных отраслях экономики в целях координации их деятельности.

Следует закрепить возможность ликвидации национального объединения саморегулируемых организаций по иску органа государственного надзора за деятельностью национальных объединений саморегулируемых организаций в случае несоответствия его установленным законодательством Российской Федерации требованиям.

При этом неудовлетворительное качество выполнения национальным объединением саморегулируемых организаций своих функций, выразившееся в совершении правонарушений, может являться основанием для привлечения национального объединения саморегулируемых организаций (его должностных лиц) к ответственности.

С развитием структуры саморегулирования национальные объединения саморегулируемых организаций могут быть наделены отдельными функциями по контролю за деятельностью своих членов.

Проблема обеспечения информационной открытости (публичности) деятельности национального объединения саморегулируемых организаций и его членов, деятельности членов саморегулируемых организаций и соблюдения принципа единства отрасли должна решаться путем установления соответствующих требований в стандартах информационной открытости и определения формальных критериев видов деятельности в качестве основания для объединения в саморегулируемую организацию соответствующего вида.

Для национальных объединений саморегулируемых организаций следует установить запрет на ведение предпринимательской деятельности в сфере деятельности саморегулируемых организаций и их членов.

В части установления условий приобретения объединением саморегулируемых организаций статуса национального объединения целесообразно предоставление такого статуса объединениям саморегулируемых организаций в отраслях с развитой конкурентной средой и наличием на соответствующем рынке существенного количества игроков, объединенных в несколько саморегулируемых организаций.

Во всех сферах саморегулирования в целях обеспечения необходимой репрезентативности интересов субъектов саморегулирования целесообразно установление требований к минимальному значению охвата

действующих в отрасли саморегулируемых организаций, состоящих в соответствующем государственном реестре, не ниже 50 процентов.

В сферах, где членство в саморегулируемой организации является обязательным, может быть установлено дополнительное требование к норме участия субъектов соответствующей деятельности в саморегулируемых организациях - членах национального объединения. При этом национальные объединения саморегулируемых организаций могут создаваться только через определенный период времени после появления в такой сфере деятельности первой саморегулируемой организации.

Следует отдельно урегулировать вопросы, связанные с созданием национальных объединений саморегулируемых организаций и осуществлением ими своих функций в отраслях с незначительным количеством субъектов деятельности (менее 100).

С учетом того, что количество членов национального объединения саморегулируемых организаций является квалифицирующим признаком и нарушение обязательного требования к соблюдению минимального количества членов национального объединения саморегулируемых организаций является основанием для лишения такого юридического лица статуса национального объединения саморегулируемых организаций, следует в целях обеспечения баланса интересов членов национального объединения и национального объединения саморегулируемых организаций, а также в целях обеспечения выполнения таким национальным объединением саморегулируемых организаций возложенных на него функций, в том числе дисциплинарного характера, установить правила исчисления минимального количества участников после предоставления некоммерческой организации статуса национального объединения саморегулируемых организаций, а также создать иные механизмы, позволяющие исключить давление на национальные объединения саморегулируемых организаций.

Создание механизмов, аналогичных механизмам обеспечения ответственности членов саморегулируемой организации, является нецелесообразным.

В то же время национальные объединения саморегулируемых организаций будут наделены определенными правами по администрированию средств компенсационных фондов в установленных случаях, связанных с утратой членом национального объединения статуса саморегулируемой организации, в целях обеспечения сохранности

указанных средств, производства выплат в установленных федеральным законом случаях и в иных целях.

При этом необходимо четко определить механизм передачи средств компенсационного фонда при ликвидации национального объединения саморегулируемых организаций.

Целесообразно также предусмотреть механизм представления национальными объединениями саморегулируемых организаций заключений по вопросам, входящим в их компетенцию, в рамках установленных процедур проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, проектов поправок к проектам федеральных законов, а также общественного обсуждения подготовленных федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов Российской Федерации.

Принципиальную роль в сфере развития института саморегулирования занимает функция по стандартизации деятельности, поскольку именно с эффективностью ее осуществления связаны механизмы контроля и обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации.

Стандартизация является ключевым инструментом повышения качества регулирования профессиональной и предпринимательской деятельности и позволяет организовать такую деятельность на основании лучших практик, закрепленных в международных, национальных или корпоративных стандартах.

Стандарты саморегулирования должны разрабатываться при соблюдении определенных требований к ним, преемственности терминологии с использованием обоснованных ссылок на требования законодательства Российской Федерации.

Несмотря на то, что механизмы повышения эффективности стандартизации деятельности саморегулирования и ее стимулирования лежат в большей степени за пределами нормативной плоскости, целесообразно решение проблемы отсутствия единых требований к самим стандартам, процессам их разработки и принятия.

Базовым федеральным законом должны быть определены иерархия документов, регулирующих институты саморегулирования, включающая федеральные стандарты предпринимательской или профессиональной деятельности, разрабатываемые национальными объединениями саморегулируемых организаций, а также разрабатываемые саморегулируемыми организациями стандарты организации, внутренние

документы саморегулируемой организации, порядок утверждения федеральных стандартов, разрабатываемых национальными объединениями саморегулируемых организаций, их правовой статус, режим их использования и сроки разработки.

Необходимо установить требования к внутренней архитектуре стандартов, включая наличие частей, определяющих вид, признаки и границы регулируемой деятельности, ее предмет и условия осуществления, общие и специальные обязательные требования к регулируемому виду деятельности и его результатам, этические нормы и другие требования. Разделы могут содержать также положения рекомендательного характера для всех членов саморегулируемых организаций или определенной группы.

Стандарты саморегулирования не должны противоречить нормативным правовым актам Российской Федерации, регулирующим соответствующий вид деятельности, федеральным стандартам, при этом они могут устанавливать дополнительные требования к предпринимательской или профессиональной деятельности наряду с установленными требованиями.

Общей характеристикой состояния компенсационных фондов таких организаций для всех сфер профессиональной деятельности, где предусмотрено обязательное членство в саморегулируемых организациях, является крайне низкое число случаев обращения взысканий на средства компенсационных фондов в целях возмещения ущерба, вызванного деятельностью членов саморегулируемых организаций.

Размер взносов в компенсационные фонды зачастую не имеет прямой регулятивной роли и реального экономического обоснования, выполняет скорее роль барьера для входа на рынок для субъектов хозяйственной и профессиональной деятельности, нежели является средством обеспечения исполнения обязательств, связанных с нарушением требований стандартов деятельности члена саморегулируемой организации.

Компенсационный фонд выполняет следующие основные функции:

консолидация рисков имущественной ответственности членов саморегулируемой организации;

обеспечение ответственности членов саморегулируемой организации и саморегулируемой организации в связи с причинением ущерба членом саморегулируемой организации потребителю его товаров (работ, услуг)

вследствие нарушения членом саморегулируемой организации требований стандартов деятельности.

Указанные обстоятельства дополняются проблемой обеспечения сохранности средств компенсационных фондов, включая необходимость избежания обесценивания средств компенсационных фондов.

Проблема обеспечения сохранности средств компенсационного фонда саморегулируемой организации рассматривается с точки зрения рисков, связанных с инфляцией, и рисков, связанных с невозвратом или потерей средств при их размещении.

Необходимо также отметить неудовлетворительное функционирование системы индивидуального и коллективного страхования членов саморегулируемой организации. Выплаты по договорам страхования гражданской ответственности по требованиям заказчиков к членам саморегулируемой организации зачастую не осуществляются, а сумма страховых премий многократно превышает сумму страховых выплат.

Одна из основных проблем регулирования любого вида деятельности, осуществление которого связано с риском причинения вреда жизни, здоровью и имуществу неограниченного круга лиц, заключается в том, что эти виды деятельности осуществляются лицами, гражданско-правовая ответственность которых обеспечивается только в рамках уставного капитала юридического лица и личного имущества физического лица.

Обращение за выплатами к средствам компенсационного фонда может привести к тому, что его размер станет меньше установленного федеральным законом (учитывая возможный размер ущерба, требования к размеру компенсационного фонда саморегулируемой организации может быть нарушено в результате выплаты по одному страховому случаю).

Риск обращения уполномоченного федерального органа исполнительной власти в суд с требованием лишить саморегулируемую организацию ее статуса может нести за собой (в случаях саморегулирования с обязательным членством) риск утраты правоспособности у членов саморегулируемой организации, что является стимулом для членов саморегулируемой организации к совершенствованию стандартов своей деятельности и созданию эффективных механизмов контроля за соблюдением таких стандартов.

Необходимо установить принцип солидарной ответственности саморегулируемой организации по обязательствам ее члена по отдельным

рискам в отличие от действующего в настоящее время в большинстве отраслей механизма субсидиарной ответственности.

Страхование ответственности члена саморегулируемой организации не имеет значимого регулятивного эффекта в системе саморегулирования и выполняет скорее роль определенного защитного механизма для компенсационного фонда. Использование института страхования ответственности члена саморегулируемой организации остается на усмотрение саморегулируемой организации.

В связи с этим может быть предусмотрено страхование ряда рисков, в том числе финансового риска компенсационной выплаты из средств компенсационного фонда, финансового риска выплаты членом саморегулируемой организации в пользу саморегулируемой организации в случае осуществления саморегулируемой организацией компенсационной выплаты из средств компенсационного фонда и предъявления регрессного требования к ее члену, вследствие недостатков товаров (работ, услуг) которого был причинен вред, риска наступления гражданской ответственности члена саморегулируемой организации в случае причинения такого вреда, страхование членами саморегулируемой организации иных связанных с осуществлением предпринимательской или профессиональной деятельности рисков.

Принципиально важно определить, что основанием обращения взыскания на средства компенсационного фонда саморегулируемой организации является факт наступления ответственности, связанной с причинением вреда ввиду несоблюдения членом саморегулируемой организации требований стандартов деятельности и (или) требований специального (отраслевого) законодательства (для сферы саморегулирования с обязательным членством).

Саморегулируемая организация в случае возмещения убытков в полном размере имеет право регрессного требования к своему члену.

Такая модель создает возможности как для возмещения убытков, так и для развития стандартизации и иных механизмов саморегулирования.

Выполнение компенсационным фондом возложенной на него функции по обеспечению исполнения обязательств, связанных с нарушением требований стандартов деятельности членом саморегулируемой организации, и задачи, способствующей повышению уровня безопасности и качества товаров (работ, услуг), выполняемых членами саморегулируемой организации, возможно только при наличии

реальной возможности лица, чьи права нарушены, обратить взыскание на средства компенсационного фонда.

Целесообразно уточнить и (или) расширить перечень оснований для обращения взыскания на средства компенсационного фонда или для обращения за страховой выплатой в рамках гражданско-правовой ответственности членов саморегулируемой организации, а также требуется рассмотреть возможность создания отдельных дополнительных компенсационных фондов или иных инструментов обеспечения ответственности в зависимости от видов рисков причинения вреда.

Необходимо закрепить в базовом федеральном законе положения, касающиеся обособления средств компенсационного фонда от иного имущества саморегулируемой организации и установления запрета на смешивание средств компенсационного фонда с иными средствами, принадлежащими саморегулируемой организации, в том числе при передаче их во вклады в кредитных организациях, управляющим компаниям, а также при отражении в финансовой отчетности, а также установить специальные требования к организациям, в которых могут размещаться средства компенсационных фондов.

Основным механизмом должно являться размещение средств компенсационного фонда с привлечением управляющей компании и специализированного депозитария.

Положениями Федерального закона "О саморегулируемых организациях" предусмотрено, что размещение средств компенсационного фонда осуществляется через управляющие компании, если иное не установлено федеральным законом, на основании соответствующих договоров с такими компаниями и специализированными депозитариями. Полученный доход направляется на пополнение компенсационного фонда и покрытие расходов, связанных с инвестированием средств компенсационного фонда. Требуют пересмотра положения указанного Федерального закона, которыми установлено ограничение на инвестирование в объекты недвижимости - не более 10 процентов средств компенсационного фонда, а также требование к инвестированию в государственные ценные бумаги - не менее 10 процентов средств компенсационного фонда.

В соответствии с Федеральным законом "О саморегулируемых организациях" дополнительные требования к составу и структуре средств компенсационного фонда определяются инвестиционной декларацией, принятой саморегулируемой организацией. В то же время в ряде

специальных (отраслевых) федеральных законов отсутствуют специальные требования к условиям размещения средств компенсационных фондов или устанавливаются существенные ограничения по объектам инвестирования.

Градостроительный кодекс Российской Федерации не допускает использования финансовых инструментов, за исключением размещения средств компенсационных фондов в депозиты и (или) депозитные сертификаты в российских кредитных организациях. Поэтому необходимо принять меры по устранению причин низкой доходности инвестиционной деятельности саморегулируемых организаций, в том числе с возможным снятием ряда ограничений в отношении объектов инвестирования.

Переход на принципы саморегулирования с обязательным членством предполагает передачу функций по осуществлению контроля за деятельностью участников рынка специально создаваемым контрольным органам саморегулируемых организаций. Эффективная реализация указанной функции является ключевым фактором с точки зрения обеспечения необходимого уровня безопасности производимых участниками отрасли товаров (работ, услуг) и поддержания добросовестности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

В то же время контрольные мероприятия, проводимые саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, зачастую сводятся лишь к проверке исполнения ряда формальных требований законодательства Российской Федерации или проверке наличия определенного набора документов, также отмечается низкая эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций и контроля этих организаций за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов.

Указанные проблемы являются следствием отсутствия детальных стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности и наличия конфликта интересов, выражающегося в нежелании саморегулируемых организаций терять своих членов.

Специфика предмета контроля саморегулируемой организации за деятельностью своих членов состоит в том, что он включает проверку соблюдения членами саморегулируемой организации следующих требований:

требования к условиям членства (квалификационные и иные требования к членам саморегулируемой организации);

требования стандартов деятельности, установленных в саморегулируемой организации.

Источниками финансирования осуществления контрольных мероприятий в отношении членов саморегулируемой организации являются средства, поступающие в виде взносов от членов саморегулируемой организации (законодательство Российской Федерации не содержит специальных требований к порядку финансирования проверок).

Компетенция надзорных органов отделена от компетенции органов по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия.

С учетом этих характеристик и высокой общественной значимости контроля саморегулируемой организации за деятельностью своих членов, а также с учетом того, что указанные вопросы имеют преимущественное значение для саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве, целесообразно установить в Федеральном законе "О саморегулируемых организациях" дополнительные требования к порядку осуществления контроля за деятельностью субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности по следующим направлениям:

установление требований, касающихся квалификации специалистов, осуществляющих проведение проверок;

детализация порядка, оснований и сроков осуществления планового и внепланового контроля саморегулируемой организации за деятельностью своих членов;

расширение перечня возможных форм, методов и процедур осуществления контроля саморегулируемой организации, предоставление ей большего объема дискреционных полномочий;

детализация требований к раскрытию информации о результатах проведенных проверок и примененных мерах дисциплинарного воздействия;

детализация порядка деятельности органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия;

установление сроков принятия саморегулируемой организацией решений о применении мер дисциплинарного воздействия в привязке к окончанию контрольного мероприятия;

закрепление обязанности саморегулируемой организации устанавливать в правилах деятельности основания для применения тех или иных мер дисциплинарного воздействия и компетенцию ее органов управления.

В части осуществления государственного контроля предусматривается:

установление единых базовых требований к порядку осуществления федеральными органами исполнительной власти контроля за деятельностью саморегулируемых организаций;

четкое разграничение предметов контроля саморегулируемой организации за деятельностью своих членов, государственного надзора за саморегулируемыми организациями, государственного надзора за национальным объединением и в установленных законом случаях - государственного надзора за деятельностью лиц, являющихся членами саморегулируемой организации;

установление исчерпывающего перечня особенностей осуществления государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций, регламентация которых допустима в рамках иных федеральных законов;

установление запрета на определенный временной интервал получения статуса саморегулируемой организации в случае исключения сведений о ней из государственного реестра, а также на вступление в саморегулируемую организацию юридических и физических лиц в случае их исключения из саморегулируемой организации за нарушение стандартов и правил этой организации.

Указанные меры должны сопровождаться внесением изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих введение административной ответственности за нарушение требований законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях для должностных лиц саморегулируемых организаций и саморегулируемых организаций в целом, для должностных лиц национальных объединений саморегулируемых организаций и национальных объединений саморегулируемых организаций в целом.

Кроме того, эффективной реализации контрольных функций в системе саморегулирования будет способствовать дальнейшее повышение открытости и доступности информации о деятельности саморегулируемых организаций и их членов, а также совершенствование внутрикорпоративных процедур.

Целесообразно закрепить в законодательстве Российской Федерации о саморегулируемых организациях принцип исключения дублирования функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, с одной стороны, и контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, с другой стороны. Учитывая недостаточную эффективность реализации саморегулирумыми организациями функции по контролю в текущей ситуации, реализация такого принципа должна быть поэтапной и зависеть от оценки объективной готовности саморегулируемых организаций эффективно выполнять эту функцию.

В связи с этим в Федеральном законе "О саморегулируемых организациях" целесообразно закрепить положение, согласно которому саморегулируемые организации в отношении своих членов осуществляют контроль за соблюдением требований федеральных стандартов деятельности, стандартов деятельности саморегулируемой организации и ее внутренних документов, и при этом установить возможность регламентировать в отраслевых законах соотношение предметов контроля саморегулируемых организаций и государственного надзора, включая соблюдение требований законодательства Российской Федерации.

Также следует на законодательном уровне наделить уполномоченные органы государственной власти правом заключать соглашения с саморегулируемыми организациями о признании результатов деятельности саморегулируемых организаций. Предметом таких соглашений является оценка исполнения функций, выполняемых саморегулируемыми организациями (в том числе функции по осуществлению контроля за членами саморегулируемой организации), и возможность приостановления уполномоченным органом государственной власти исполнения аналогичной функции с одновременным признанием соответствующей компетенции саморегулируемой организации.

Заключение таких соглашений станет существенным стимулом для совершенствования деятельности саморегулируемых организаций с добровольным членством.

Реализация указанных мер позволит в перспективе осуществить полноценную передачу саморегулируемым организациям всех функций по осуществлению контроля за деятельностью участников рынка.

В отношении саморегулируемых организаций с добровольным членством целесообразно также установить требования к представлению в установленные сроки в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти отчетности о результатах деятельности

саморегулируемой организации, в том числе подтверждающей соответствие требованиям к саморегулируемым организациям.

С выходом процесса стандартизации в рамках института саморегулирования на принципиально более высокий качественный уровень дополнительным направлением повышения эффективности механизмов контроля саморегулируемых организаций за деятельностью членов может стать использование саморегулируемых организаций в отдельных отраслях и видах деятельности в качестве органов контроля, аккредитованных в национальной системе аккредитации в соответствии с международными стандартами органов инспекции.

Второе направление формирования правовой основы для обеспечения эффективной общегосударственной модели саморегулирования - стимулирование развития добровольного саморегулирования.

Задачей настоящей Концепции является формирование стимулов к добровольному саморегулированию, которые позволят реализовать его потенциал в части стандартизации, использования механизмов ответственности и обеспечения защиты прав потребителей, в перспективе снизить степень государственного вмешательства в экономику и соответствующие затраты и обеспечить учет позиции предпринимательского и профессионального сообществ при принятии решений по регулированию отрасли.

С учетом того, что сложившаяся система нормативно-правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций не является препятствием для развития добровольного саморегулирования, меры нормативного характера имеют ограниченный эффект воздействия на стимулирование добровольного саморегулирования.

Наиболее важными факторами являются развитие институциональной и конкурентной среды, способствующей росту предпринимательской и инновационной активности. Помимо этого, должны быть созданы необходимые условия для конкуренции, основанной на качестве продукции (товаров, работ, услуг), которое достигается за счет принятия более высоких стандартов саморегулируемых организаций.

В целях создания условий для развития саморегулирования, основанного на добровольном членстве, целесообразно в законодательстве Российской Федерации установить основания и порядок передачи государственных функций отдельным саморегулируемым организациям с добровольным членством (признания практики выполнения саморегулируемыми организациями отдельных государственных функций

достаточной для замещения государственных функций), порядок взаимодействия саморегулируемых организаций и федеральных органов исполнительной власти, учета позиций саморегулируемых организаций при разработке нормативных правовых актов Российской Федерации и стандартов.

Механизмами решения этой задачи могут являться:

установление процедур одобрения со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти стандартов и правил саморегулируемой организации, методик оценки регулирующего воздействия этих документов;

установление процедур оценки эффективности деятельности саморегулируемой организации за определенный временной период в целях принятия решений о передаче саморегулируемой организации государственных функций;

распределение полномочий между регулирующим органом и саморегулируемой организацией, закрепляющее признание результатов деятельности саморегулируемой организации в отношении своих членов и передачу государственных функций саморегулируемой организации;

заключение соглашений между саморегулируемой организацией и отраслевым регулятором о признании результатов деятельности саморегулируемой организации и исполнении саморегулируемой организацией отдельных функций государства в отношении своих членов.

Целесообразно также внести изменения в постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 "О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения", от 17 декабря 2012 г. № 1318 "О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" и от 30 января 2015 г. № 83 "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" в части обязательного общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов с субъектами саморегулирования и обязательного проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых

актов, разработанных и принятых в рамках реализации настоящей Концепции.

Таким образом, будет реализована модель, стимулирующая саморегулируемые организации к добросовестной реализации своих функций и предоставляющая им возможность доказательства своей готовности к получению полномочий по регулированию отношений в определенной отрасли.

V. Этапы реализации Концепции

Настоящая Концепция реализуется в 3 этапа.

Первый этап (2016 год). Основная цель - на законодательном уровне обеспечить принятие общегосударственной модели и осуществление эффективного контроля, в том числе:

установление общих принципов саморегулирования (внесение изменений в Федеральный закон "О саморегулируемых организациях");

приведение в соответствие отраслевого законодательства Российской Федерации, установление особенностей регулирования деятельности саморегулируемых организаций в отдельных отраслях;

установление на законодательном уровне оснований и порядка передачи государственных функций саморегулируемым организациям с добровольным членством в целях создания стимулов для развития добровольного саморегулирования.

Второй этап (2017 - 2018 годы). Основная цель - обеспечение эффективного функционирования трехуровневой модели, развитие добровольного саморегулирования, в том числе:

разработка необходимых подзаконных актов и методических документов, обеспечивающих передачу государственных функций саморегулируемым организациям с добровольным членством;

мероприятия, направленные на информирование заинтересованных лиц о преимуществах саморегулирования в целях дальнейшего стимулирования добровольного саморегулирования.

Третий этап (2019 - 2020 годы). Основная цель - сближение моделей обязательного и добровольного саморегулирования и делегирование полномочий саморегулируемым организациям с добровольным членством, в том числе проведение в рамках установленных процедур оценки эффективности деятельности отдельных саморегулируемых организаций за выбранный временной период в целях принятия решений о передаче государственных функций.

VI. Результаты реализации Концепции

Реализация настоящей Концепции позволит достичь следующих результатов:

повышение уровня доверия к институту саморегулирования;

повышение качества работ по стандартизации;

повышение уровня защиты интересов потребителей товаров (работ, услуг) членов саморегулируемых организаций;

повышение доверия со стороны потребителей, органов исполнительной власти, производителей товаров (работ, услуг) и продавцов;

повышение уровня конкурентоспособности, качества и безопасности товаров (работ, услуг);

обеспечение ответственности членов саморегулируемых организаций за результаты их деятельности;

повышение качества принимаемых нормативных правовых актов Российской Федерации.

gost.e-ecolog.ru