



Вход. № 13.01.040

**МИНИСТЕРСТВО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)  
СТАТС-СЕКРЕТАРЬ-  
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА**

Аппарат Правительства  
Российской Федерации

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,  
ГСП-3, А-47, 125993  
Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65  
E-mail: mineconom@economy.gov.ru  
<http://www.economy.gov.ru>

14.01.2015 № 184-02/2015

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

О материалах к заседанию Правительства  
Российской Федерации

Письмо Аппарата Правительства  
Российской Федерации от 23 декабря 2014 г.  
№ П16-63072



Минэкономразвития России в целях подготовки к рассмотрению на заседании Правительства Российской Федерации 29 января 2015 г. вопроса о совершенствовании системы саморегулирования в Российской Федерации направляет подготовленный Министерством во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27 мая 2014 г. № Пр-1168 (пункт 2) проект концепции совершенствования механизмов саморегулирования, а также предложения в проект протокольного решения.

Приложение: на 3<sup>х</sup> л. в 1 экз.

О.В. Фомичев

## **ПРОТОКОЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ**

### **По вопросу о совершенствовании системы саморегулирования в Российской Федерации**

1. Одобрить предложения Минэкономразвития России по вопросу совершенствования механизмов саморегулирования.
2. Минэкономразвития России в срок до 1 апреля 2015 г. по согласованию с Минстроем России, Минэнерго России, Минфином России, Минсельхозом России, Ростехнадзором представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении концепции совершенствования механизмов саморегулирования.
3. Минэкономразвития России в срок до 1 октября 2015 г. представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и иные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов саморегулирования.



**КОНЦЕПЦИЯ**  
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ**

Москва  
2015 г.

## **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 было определено в качестве приоритетного направления административной реформы.

Согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, одним из мероприятий в рамках проведения административной реформы являлась разработка и принятие нормативных правовых актов, 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 сильных и эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых государством.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, одним из важнейших принципов взаимоотношений государства и бизнеса определено создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества.

Государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для развития рыночной экономики как путем непосредственного регулирующего воздействия, так и через создание стимулов самоорганизации производителей товаров и услуг для целей более ответственного поведения в отношениях с потребителями, формирования профессиональных сообществ, основанных на принципах саморегулирования, самоограничения и самоорганизации и обеспечивающих выработку соответствующих

стандартов, отвечающих как профессиональным, так и публичным интересам, и применение 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 самозащиты их прав персонифицировать наиболее авторитетных и компетентных, по мнению самого рынка, участников.

При этом создаются предпосылки для комплексного решения задач по формированию института квалифицированного диалога, оппонирования и механизма консультаций с организованными представителями интересов предпринимательского и профессионального сообщества, повышения прозрачности отношений государства и бизнеса, сужения поля для усмотрения государственных служащих, сокращения бюрократических барьеров и устранения коррупциогенных факторов.

Согласно мировой практике общие регулятивные и охранительные меры, вводимые субъектами саморегулирования, зачастую устанавливают более высокий и более детальный уровень требований к участникам рынка и их продуктам (товарам и услугам), нежели акты государственных органов власти. Более того, государственные акты часто устанавливают лишь границы компетенции и (или) самые общие требования к продукции (работам) и услугам, деятельности регулируемых лиц, предоставляя право всю необходимую детализацию осуществлять организованному предпринимательскому и профессиональному сообществам. Это связано с тем, что многие сферы деятельности требуют узкопрофессионального подхода, что в данном случае позволяет обеспечить возможность принятия и совершенствование действительно адекватных потребностям отрасли и более детальных и предметных норм и требований.

Помимо указанного, институт саморегулирования в сравнении с прямым государственным регулированием обладает следующими преимуществами:

- развитие механизмов оптимальной (неизбыточной) стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности и их продукции (товаров и услуг), возможность выбора и применения форм регулирования, в наибольшей степени подходящих потребностям конкретных отраслей;

- применение механизмов имущественной ответственности, в том числе страхование членами саморегулируемой организации (далее также – СРО) ответственности и иных

связанных с выполнением работ и оказанием услуг рисков и формирование компенсационного фонда СРО как механизма коллективной ответственности членов такой организации перед потребителями товаров и услуг членов СРО;

- организация сравнительно 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 от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее также – «базовый» закон, закон о саморегулируемых организациях, закон № 315-ФЗ) 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, а также установлены требования к осуществлению государственного надзора за соблюдением саморегулируемыми организациями требований законодательства Российской Федерации.

Согласно закону «базовому» закону под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований установленных стандартов и правил.

Помимо общего закона о саморегулируемых организациях, законодательство Российской Федерации содержит целый ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Положения специальных (отраслевых) законов могут определять те или иные особенности СРО в отдельных отраслях, учитывать специфику таких отраслей, однако существующий опыт нормативного регулирования показывает, что нормы специальных законов зачастую столь специфичны, что входят в прямой конфликт с нормами общего закона.

Федеральными законами, устанавливающими в соответствии с частью 2 статьи 5 закона № 315-ФЗ требования об обязательном членстве субъектов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях,

устанавливаются специфические требования к целям, задачам и функциям саморегулируемых организаций, к членам саморегулируемых организаций и, как следствие, особенности осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов, применения ими мер дисциплинарного воздействия, а также особенности 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; саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации; саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство);

- Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов);

- Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в отношении саморегулируемых организаций оценщиков);

- Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в отношении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих);

- Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «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 от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (в отношении саморегулируемых организаций аудиторов);

- Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «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 от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (в отношении саморегулируемых организаций актуариев).

Кроме того, отдельными федеральными законами предусмотрена возможность объединения субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в СРО:

- Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (в отношении саморегулируемых организаций в сфере рекламы);

- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в отношении саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности);

- Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных» (в отношении саморегулируемых организаций патентных поверенных);

- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (в отношении саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения);

- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (в отношении саморегулируемых организаций медиаторов).

В описанную выше систему нормативного правового регулирования не входят в силу соответствующих исключений в законе № 315-ФЗ 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. Кроме того, существуют сферы профессиональной деятельности, в которых действующим законодательством предусмотрено обязательное членство участников в специализированных негосударственных объединениях, однако такие объединения не имеют статуса саморегулируемых организаций (например, нотариат и адвокатура).

Система государственного управления сферой саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности включает в себя Министерство экономического развития Российской Федерации, отвечающее за выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в данной сфере, а также

федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций:

- 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 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 арбитражных управляющих;

- Центральный банк Российской Федерации – в отношении саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов;

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

Указанными выше федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного надзора, ведутся реестры СРО соответствующих сфер. При этом Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, помимо ведения реестров СРО оценщиков и СРО арбитражных управляющих, на основании статьи 20 закона № 315-ФЗ ведет реестр саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности (далее также – «добровольные» СРО, СРО с добровольным членством).

Кроме того, функции по нормативному правому регулированию отдельных вопросов, связанных с развитием саморегулирования, осуществляются и иными федеральными органами исполнительной власти, в частности Минстроем России.

Являясь ответственным органом за выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сферах несостоятельности (банкротства), оценочной деятельности, Минэкономразвития России также наделено полномочиями по утверждению федеральных стандартов оценки, федеральных стандартов профессиональной деятельности арбитражных управляющих, порядков ведения реестров членов саморегулируемых организаций оценщиков, ведения реестра арбитражных управляющих, ведения единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и иными полномочиями.

В рамках реализации функций по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности Минэкономразвития России на регулярной основе проводит оценку состояния системы саморегулирования в Российской Федерации и различных аспектов ее функционирования.

## II. Основные итоги развития института саморегулирования

### 1. Статистика СРО

По состоянию на ноябрь 2014 г. в Российской Федерации насчитывается 1175 саморегулируемых организаций, из них 759 действует в отраслях, в которых введено обязательное членство участников рынка в СРО. В свою очередь, 508 из указанных саморегулируемых организаций обязательной сферы приходятся на строительный комплекс, то есть объединяют субъектов предпринимательской деятельности в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства. Кроме того, 157 саморегулируемых организаций созданы в сфере энергетического обследования. Распределение общего числа зарегистрированных на сегодняшний день в России саморегулируемых организаций по отдельным сферам экономической деятельности представлено в сравнении с декабрем 2010 г. в таблице № 1.

Таблица № 1. Количество саморегулируемых организации в Российской Федерации (по сферам деятельности) в 2014 году в сравнении с 2010 годом.

Наименование вида деятельности	Количество СРО	
	2010 год	2014 год
Оценочная деятельность	10	15

Инженерные изыскания	28	40
Архитектурно-строительное проектирование	162	194
Строительство	231	274
Деятельность арбитражных управляющих	43	62
Деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов	2	2
Аудиторская деятельность	6	5
Деятельность в области энергетического обследования	43	157
Кредитная кооперация	0	10
Деятельность СРО организаторов азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах	0	0
Актуарная деятельность	0	0
СРО с добровольным членством	144	416
Итого:	669	1175

За период с 2010 по 2014 год общее количество СРО увеличилось в 1,7 раза. При этом отмечается существенный рост количества СРО с добровольным членством (2,9 раза), СРО в области энергетического обследования (3,6 раза). Кроме того, за указанный период сформировались первые СРО в сфере кредитной потребительской кооперации. В остальных сферах рост количества СРО 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. СРО с обязательным членством

Развитие и внедрение механизмов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности с обязательным членством на протяжении длительного времени рассматривается в Российской Федерации в качестве одного из способов устранения 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 деятельности, деятельности арбитражных управляющих, лицензирование деятельности в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, были 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 соответствующая замена произведена лишь формально.

Введение обязательного саморегулирования не должно сводить функционал саморегулируемых организаций к созданию определенной «прослойки», лишь формально отвечающей за допуск хозяйствующих субъектов на рынок или в профессию при условии сохранения всех полномочий по регулированию рынка в компетенции исполнительных органов власти.

Более того, при применении именно формального подхода возникает существенный риск недобросовестного использования механизмов саморегулирования в качестве административного барьера, обеспечивающего поток частных доходов его операторам.

Реализация формального подхода может приводить к возникновению излишней административной нагрузки, дублированию отдельных функций, реализуемых одновременно саморегулируемой организацией и ведомством – отраслевым регулятором, и не создает стимулов к выработке и установлению «правил игры» для непосредственных участников рынка. Указанное происходит в силу того, что совокупная административная нагрузка на членов СРО фактически остается неизменной, правоустановление допускается лишь в контексте установленных нормативными правовыми актами всех уровней жестких ограничений. В подобных условиях, учитывая ограниченные ресурсы СРО, стимулы к организации стандартизации деятельности и, соответственно, осуществлению эффективного контроля за членами СРО 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.

Последним примером игнорирования принципов и предназначения института саморегулирования является Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные

акты Российской Федерации», которым введено требование обязательного членства в СРО для организаторов азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах при сохранении лицензирования указанных видов деятельности. Таким образом, единственным определяющим требованием, помимо формальных требований о наличии у таких СРО компенсационного фонда, формализованных правил функционирования и необходимого минимума членов, является наличие у членов СРО соответствующих лицензий.

Одним из основных принципов, заложенных «базовым» законом, является принцип «единства отрасли», который легче реализуем в случае применения механизмов саморегулирования в отношении существующих профессий физических лиц - профессионалов. На это указывает опыт многих зарубежных государств, в которых принят сходный подход к регулированию так называемых «свободных профессий», физических лиц, чья деятельность в силу своей специфики несет в себе риск причинения вреда или ущерба широкому кругу третьих лиц.

Во многих странах мира именно бухгалтеры, аудиторы, оценщики, врачи, архитекторы являются членами профессиональных сообществ, объединений и палат, вырабатывающих в пределах своей компетенции огромный массив требований и рекомендаций, зачастую более детальных, актуальных и, что самое главное, более востребованных, нежели способен им предложить непосредственно государственный регулятор.

Российская практика в свою очередь тяготеет к саморегулированию для юридических лиц. Кодекс этики, правила делового оборота, повышение и подтверждение квалификации, даже сам «допуск в профессию», являющиеся неотъемлемыми атрибутами института СРО, в большей степени имеют отношение именно к физическому лицу.

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.

Указанные недостатки связаны с относительно более высокими в сравнении с иными режимами регулирования финансовыми затратами на вступление и поддержание членства в СРО, низкой эффективностью исполнения саморегулируемыми организациями возложенных на них действующим законодательством Российской Федерации функций,

невостребованностью механизмов имущественной ответственности на практике, низкой информированностью потребителей товаров, работ, услуг о возможностях и потенциальных преимуществах саморегулирования.

### 3. СРО с добровольным членством

На сегодняшний день численность саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве хозяйствующих субъектов составляет 416 организаций. В указанном секторе заметен существенный отраслевой перекос: большинство саморегулируемых организаций, внесенных в соответствующий реестр СРО (порядка 25 % от общего числа), 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.

Таблица № 2. Количество СРО с добровольным членством, 2014 год

Наименование вида деятельности	Количество СРО
Деятельность по обращению с отходами	39
Технический осмотр автотранспортных средств	17
Риэлтерские услуги	15
Деятельность в сфере промышленной безопасности	17
Кадастровая деятельность	21
Деятельность в сфере перевозок	29
Деятельность в сфере пожарной безопасности	38
Деятельность в сфере ЖКХ	113
Иные сферы деятельности	127
Итого:	416

Мотивация хозяйствующих субъектов относительно создания СРО и участия в них характеризуется следующими обстоятельствами.

Ожидание введения института «обязательного» саморегулирования на сегодняшний день остается ключевым стимулом для создания таких «добровольных» СРО. Исходя из этого в реестре «добровольных» СРО отмечается подавляющее представительство саморегулируемых организаций в области управления недвижимостью и жилищно-коммунального хозяйства, а также промышленной и пожарной безопасности.

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 различного рода репутационные и сигнальные механизмы, присутствует высокая инерционность общественного сознания и отсутствует необходимый уровень доверия потребителей к субъектам предпринимательства.

В то же время в России существует значительное число бизнес-объединений, на достаточно высоком уровне способных выполнять некоторые функции СРО, однако не желающих приобретать формальный статус саморегулируемых организаций. При этом в рамках многих из указанных организаций разрабатываются стандарты ведения бизнеса работают механизмы мониторинга деятельности членов, механизмы рассмотрения жалоб на членов объединений и внесудебного урегулирования споров, т.е. указанные организации обладают рядом важных атрибутивных признаков саморегулируемых организаций.

Таким образом, создание СРО с добровольным членством в настоящее время не представляет существенного интереса для субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, стимулы к созданию и возвращению саморегулируемых организаций требуют дополнительного развития со стороны государства с тем, что успешно реализовать модель саморегулирования и повысить уровень доверия потребителей к представителям предпринимательских сообществ и их объединений.

#### **4. Основные результаты реализации закона о саморегулируемых организациях»**

При разработке проекта федерального закона «О саморегулируемых организациях» в пояснительной записке в качестве целей законопроекта были определены следующие:

- снижение объема государственного регулирования деятельности субъектов саморегулирования;
- усиление ответственности субъектов предпринимательской деятельности перед потребителями производимых 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 (региональным) органом исполнительной власти и участником СРО противостоять государству от имени данного участника будет сама такая организация);

- снижение бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем деятельности участников саморегулируемых организаций.

При этом отдельно подчеркивалось, что законопроект, реализуя единую государственную политику по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности, включает в себя общие нормы регулирования процедур создания и функционирования саморегулируемых организаций.

Законопроект изначально претендовал на место базового закона в вопросах регламентации саморегулирования в любых сферах экономики с возможностью установления федеральными законами в отдельных сферах деятельности особенностей деятельности СРО.

По истечении семи лет после принятия закона № 315-ФЗ можно утверждать, что не все из заявленных целей ввиду разных причин были достигнуты.

1. В действующей редакции закон о саморегулируемых организациях характеризуется крайне низкой степенью универсальности и допускает наличие неограниченного перечня особенностей регулирования деятельности СРО отраслевыми федеральными законами.

Концепция института саморегулирования оказалась в определенной степени размытой, и действующее законодательство позволяет моделировать институт не только под потребности конкретной отрасли, но и под любые «локальные» задачи, напрямую не связанные с целями, которые должен преследовать институт СРО, вводя фактически любые требования к саморегулируемым организациям, в том числе прямо противоречащие нормам закона о саморегулируемых организациях. 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 СРО без учета

требований «базового» закона. Начиная с этого момента введение обязательного саморегулирования в большинстве случаев происходило с отступлением от базовых принципов и требований закона о саморегулируемых организациях.

Одновременно отсутствует централизованное регулирование деятельности института национальных объединений СРО, их полномочий, прав и обязанностей.

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

2. Несмотря на то, что развитие добровольного саморегулирования не было заявлено в качестве отдельной цели закона № 315-ФЗ, именно деятельность таких СРО должна была привести к усилению ответственности субъектов предпринимательской деятельности перед потребителями производимых товаров (работ, услуг), созданию и использованию альтернативных механизмов разрешения споров между ними, поддержанию высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в отрасли.

Однако создание СРО с добровольным членством в настоящее время не представляет существенного интереса для субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, основным стимулом к созданию таких организаций являются ожидания участников рынка относительно законодательного закрепления требований об обязательном членстве в СРО.

Среди недостатков функционирования отдельных элементов института саморегулирования, связанных с достижением целей закона о саморегулируемых организациях, выделяются следующие.

1. Недостаточно эффективное выполнение функции по выработке отраслевых стандартов деятельности, возложенной на институт СРО.

Указанная тенденция в той или иной степени характерна для всех отраслей, в которых в настоящее время введен институт саморегулирования с обязательным членством, а также ряда представителей добровольного саморегулирования. В каждой из указанных отраслей 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 стимулов к выработке отраслевых стандартов

деятельности у СРО является комплексной и связана с отмечаемым несоответствием базовых функций и принципов саморегулирования и целей введения обязательного членства СРО в отрасли или виде деятельности (деятельность или ее части, в сфере которых предполагается введение саморегулирования, в принципе должны подлежать или поддаваться стандартизации), которое, как отмечалось выше, привело к сведению функционала СРО к формальному допуску хозяйствующих субъектов на рынок или в профессию, а также с проблемой организации коллективных действий, которая возникает вследствие наличия издержек ведения переговоров и достижения соглашений, а также затруднений осуществления взаимовыгодных коллективных действий из-за возможности получения отдельными субъектами выгод без участия в общих издержках.

В частности, в области строительства невозможность организации деятельности по стандартизации (фактической, а не формальной) связана со сложившейся практикой создания неоднородных СРО и, соответственно, отсутствием вида деятельности, его признаков и предмета для стандартизации, недостаточностью ресурсов каждой отдельной СРО для разработки целого ряда стандартов, недостаточным уровнем компетенции органов управления СРО, которые формируются по большей части из административных работников.

В отношении СРО в области энергетического обследования Минэнерго России отмечается, что большинство стандартов и правил, подготовленных некоммерческими партнерствами для получения статуса СРО, не пересматривалось с момента образования СРО. В свою очередь, качество направляемых СРО в Минэнерго России копий паспортов, подготовленных в соответствии с такими стандартами и правилами СРО, является низким.

Ответом в том числе на наличие проблем в сфере стандартизации явилось введение в ряде отраслей национальных объединений СРО, которые проявляют в этом направлении сравнительно большую активность.

В связи с этим можно утверждать, что цель поддержания высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в отрасли, как правило, не выполняется.

2. Низкая эффективность контроля СРО за соблюдением членами СРО 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 в связи с объективным нежеланием саморегулируемых организаций терять своих членов вследствие применения к ним мер дисциплинарного воздействия, наличия конфликта интересов контроль зачастую сводится лишь к проверке исполнения ряда формальных требований законодательства или попросту проверке наличия определенного набора документов.

Таким образом, относительно достигнутая цель по снижению бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем деятельности участников саморегулируемых организаций, нивелируется низким уровнем выполнения соответствующей функции со стороны СРО.

3. Неэффективность существующих механизмов обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями, неразвитость практики работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров, низкая информированность потребителей товаров, работ, услуг о возможностях и преимуществах СРО.

Эффективность применения механизмов обеспечения имущественной ответственности на сегодняшний день не поддается однозначной оценке. С одной стороны, в большинстве отраслей, в которых на сегодняшний день применяются механизмы саморегулирования, сформированы в установленном законодательством порядке компенсационные фонды саморегулируемых организаций и используются механизмы страхования ответственности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. С другой стороны, 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 компанией, либо по решению суда, возможности участия самой саморегулируемой организации в указанном процессе крайне ограничены;

Система личного и коллективного страхования членов СРО характеризуется практически полным отсутствием выплат по договорам страхования гражданской

ответственности по требованиям заказчиков к членам СРО и многократным превышением объемов страховых премий суммы страховых выплат.

Рассмотрение жалоб на деятельность своих членов и применение механизмов внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемыми организациями 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. Вместе с тем действующее отраслевое законодательство в области саморегулирования практически не содержит положений, регулирующих указанные вопросы, в недостаточной мере конкретизированы они и в «базовом» законе.

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день СРО не стали арбитрами разрешения споров между членами СРО и потребителями их товаров (работ) и услуг. Предполагаемый эффект, связанный с усилением ответственности субъектов предпринимательской деятельности перед потребителями производимых товаров (работ, услуг), а также созданием альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства, не достигнут.

4. Низкая эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО и 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 СРО и членами СРО, отсутствие базовых требований к порядку осуществления федеральными органами исполнительной власти контроля за деятельностью СРО. Кроме того, отмечаются проблемы в осуществлении федеральными министерствами не свойственных им контрольных полномочий.

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 (региональным) органом исполнительной власти и участником СРО) как одна из функций СРО на сегодняшний день формально не осуществляется.

### **III. Цели, задачи и основные направления Концепции совершенствования механизмов саморегулирования**

#### **1. Цели и задачи Концепции, принципы саморегулирования**

Настоящая Концепция призвана сформировать и реализовать решения и мероприятия, которые позволили бы достигнуть цели, изначально поставленные при разработке проекта федерального закона «О саморегулируемых организациях».

Указанные решения должны способствовать развитию и совершенствованию саморегулирования с учетом сложившейся практики.

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

Механизмом реализации указанной цели должно стать законодательное закрепление в законе о саморегулируемых организациях и отраслевых законах систематизированных и актуализированных обязательных требований к СРО и национальным объединениям СРО. Закон № 315-ФЗ должен являться базовым законом о саморегулировании в Российской Федерации, устанавливающим основополагающие принципы и исчерпывающие требования в данной сфере регулирования с установленными в «базовом» законе рамками определения особенностей регулирования деятельности СРО другими нормативными правовыми актами.

Целевой моделью при этом должен стать переход от административного назначения публичных профессиональных регуляторов путем введения требований об обязательном членстве в СРО на основании закона к общественному признанию «добровольных» СРО в качестве органов, способных осуществлять отдельные публично-значимые функции при определенных сложившихся условиях.

Выбор указанной модели обусловлен, во-первых, отсутствием устойчивых базовых принципов в сложившейся системе нормативного правового регулирования в Российской Федерации, что приводит к «размыванию» отраслевым законодательством института саморегулирования, во-вторых, наличием объективных проблем в сферах с обязательным членством субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, в-третьих,

наличием противоречия между возрастающей ролью национальных объединений СРО в различных отраслях экономики и отсутствием установленной общей практики регулирования их деятельности.

Нормативное правовое регулирование деятельности СРО и их национальных объединений должно базироваться на следующих принципах.

Принцип эффективной коллективной ответственности членов СРО предполагает обеспечение обращения взысканий на средства компенсационного фонда по обязательствам члена СРО, включая расширение перечня оснований для обращения, установление в качестве базовой солидарной ответственности члена СРО и СРО, оценку органами СРО риска деятельности членов СРО и другие мероприятия. Реализация данного принципа положительно скажется на развитии конкуренции среди членов СРО, повысит качество и безопасность выполняемых работ и услуг.

Принцип единства отрасли подразумевает установление четких критериев для определения видов деятельности, определяющих принадлежность субъекта предпринимательской деятельности или профессионала к СРО, невозможность объединения в одном СРО профессионалов и предпринимателей, а также юридических и физических лиц.

Принцип ответственности субъектов саморегулирования за нарушение законодательства о саморегулировании означает оптимизацию системы государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО, за деятельностью национальных объединений СРО, совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушение обязательных требований. Реализация принципа приведет к повышению эффективности выполнения СРО возложенных на них задач, прежде всего к выполнению контрольных функций в отношении членов СРО.

Принцип информационной открытости, прозрачности (публичности) деятельности СРО и национальных объединений СРО предполагает открытость информации о деятельности СРО и ее членов, национальных объединений СРО, в том числе посредством размещения документов органов управления СРО и национальных объединений СРО в открытом доступе, публичность процедур и заседаний органов управления СРО и национальных объединений СРО, ориентацию на внешнего потребителя указанной информации. Подотчетность СРО во многом определяется выполнением СРО функций, в которых имеется существенный общественный интерес.

Принцип публичности деятельности национальных объединений СРО предполагает более высокие требования к уровню прозрачности национальных объединений СРО, которые могут предусматривать, в частности, открытую трансляцию в режиме онлайн заседаний органов управления национальных объединений СРО, а также размещение в открытом доступе видеозаписей таких заседаний.

Принцип делегирования полномочий и отраслевого совместного регулирования (co-regulation) 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.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

1) определение общеправовых основ института саморегулирования в Российской Федерации, предусматривающих в том числе:

- развитие механизмов обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями, в том числе повышение уровня сохранности компенсационных фондов, оптимизация порядка обращения взысканий на компенсационные фонды СРО по обязательствам участника СРО;

- усиление роли национальных объединений СРО в сфере выработки отраслевых стандартов деятельности;

- повышение эффективности осуществления контроля СРО за предпринимательской и профессиональной деятельностью членов и развитие инструментов внесудебного урегулирования споров;

- уточнение критериев видов деятельности, определяющих принадлежность СРО;

- установление ограниченного перечня особенностей деятельности саморегулируемых организаций в отдельных сферах экономической и профессиональной деятельности, которые могут быть установлены отраслевыми федеральными законами;

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

2) приведение отраслевого законодательства о саморегулируемых организациях в соответствие с общегосударственной моделью саморегулирования;

3) разработка комплекса мер, направленных на усиление ответственности

саморегулируемых организаций в случае нарушения ими обязательных требований, включая уточнение предмета и процедур государственного контроля (надзора) за СРО, устранение дублирования различных функций в системе государственного контроля (надзора) за СРО, а также совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушение обязательных требований, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора) за СРО;

4) усиление стимулов для создания и развития СРО с добровольным участием.

## 2. Структура института саморегулирования

Будущая общегосударственная модель саморегулирования должна закреплять трехуровневую структуру института саморегулирования.

На первом уровне осуществляют хозяйственную деятельность отдельные профессионалы или субъекты предпринимательской деятельности, являющиеся членами саморегулируемых организаций в соответствующей области.

Второй уровень представляет собой СРО, объединяющие профессионалов или субъектов предпринимательской деятельности и выполняющие функции, возложенные на них законодательством Российской Федерации и установленные локальными нормативными актами СРО и их решениями.

Третий уровень – национальные объединения по отраслям, основными функциями которых являются разработка национальных 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 системы должны быть закреплены законодательно.

Введение трехуровневой модели саморегулирования позволит отказаться от искусственного регулирования количества СРО в одной отрасли, включая установление требований о наличии в СРО определенного количества участников рынка, выраженного в процентном отношении или требования об увеличении количества членов СРО в одной СРО в целях получения (сохранения) статуса.

Напротив, при установлении общегосударственной модели саморегулирования следует руководствоваться необходимостью создания условий конкуренции СРО.

#### **IV. Основные направления совершенствования механизмов саморегулирования**

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

##### **1. Систематизация, актуализация, обязательных требований к СРО и национальным объединениям СРО, созданным в различных отраслях, и обеспечение эффективного государственного контроля (надзора) за СРО**

В рамках данного направления предполагается:

а) разработать и принять проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в закон № 315-ФЗ и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

б) внести изменения в отраслевые федеральные законы, предусматривающие СРО с обязательным участием и без такового.

Основные мероприятия:

##### ***1. Установление правовых основ создания и деятельности национальных объединений СРО.***

Отдельными отраслевыми федеральными законами предусматривается наличие национальных объединений СРО и регулируется их деятельность, в том числе устанавливается порядок их организации, функции, права и обязанности.

В то же время, закон о саморегулируемых организациях не содержит норм о национальных объединениях СРО.

Таким образом, возникает противоречие между возрастающей ролью национальных объединений СРО в различных отраслях экономики, действующих на основании отраслевого законодательства, и отсутствием единого подхода к законодательному определению их статуса и регулирования их деятельности.

Необходимость установления единых правовых основ создания и регулирования деятельности национальных объединений СРО также определяется наличием ряда проблем в сферах деятельности СРО, связанных с неудовлетворительным выполнением функции, возложенной на институт СРО, по выработке отраслевых стандартов деятельности, а также недостаточно эффективным взаимодействием органов

исполнительной власти, уполномоченных на выработку государственной политики в установленной сфере, с представителями хозяйствующих субъектов соответствующей отрасли.

В связи с этим необходимо урегулировать вопросы правового статуса национальных объединений СРО, порядок ведения реестра национальных объединений СРО, режим членства СРО в национальных объединениях, установить критерии образования национальных объединений в сферах «обязательного» и «добровольного» СРО, определить вопросы имущественной ответственности национального объединения по обязательствам СРО, предусмотреть механизмы, не допускающие использования национального объединения СРО в качестве инструмента недобросовестной конкуренции, а также установить их права и обязанности.

Основные подходы к решению указанных вопросов должны заключаться в следующем.

Национальное объединение СРО образовывается в организационно-правовой форме ассоциации или союза. Указанное объединение саморегулируемых организаций должно приобретать статус национального объединения СРО после включения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти сведений о нем в государственный реестр национальных объединений СРО. Соответствующие правовые последствия возникают с момента внесения такой записи в государственный реестр.

Участие СРО в национальных объединениях СРО должно быть добровольным вне зависимости от того, является ли членство в саморегулируемой организации обязательным в соответствии с федеральным законом или добровольным.

Для национальных объединений СРО следует установить запрет на ведение предпринимательской деятельности в области деятельности СРО и их членов.

В части установления условий приобретения объединением СРО статуса национального объединения целесообразно предоставление такого статуса объединениям СРО в отраслях с развитой конкурентной средой и наличием существенного количества игроков на соответствующем рынке, объединенных в несколько СРО. При этом в сферах «обязательного» СРО в целях обеспечения необходимой репрезентативности интересов субъектов саморегулирования целесообразно установление требований к минимальному значению охвата действующих в отрасли СРО, состоящих в соответствующем государственном реестре, не ниже 50 процентов. А в сферах, где участие в СРО

не является обязательным, может быть установлено требование о норме участия субъектов соответствующей деятельности в СРО. При этом национальные объединения СРО могут создаваться только через определенный период времени после появления в сфере деятельности первой СРО. Кроме того, должны быть обеспечены прозрачные недискриминационные условия вступления СРО в национальные объединения, а также участия СРО в деятельности таких объединений.

Что касается обеспечения имущественной ответственности СРО национальными объединениями СРО, представляется, что создание механизмов, аналогичных механизмам обеспечения ответственности членов СРО, является нецелесообразным. В то же время национальные объединения СРО должны быть наделены определенными правами по администрированию средств компенсационных фондов в установленных случаях, связанных с утратой участником национального объединения статуса СРО, в целях обеспечения сохранности указанных средств, производства выплат в установленных законом случаях и иных целях.

Основными функциями национальных объединений СРО должны являться разработка национальных стандартов в соответствующей предпринимательской или профессиональной сфере деятельности, представление интересов СРО 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 СРО, сбор информации о деятельности СРО и членов СРО, ее анализ и подготовка предложений по вопросам государственной политики и совершенствования правового и экономического регулирования в соответствующей области предпринимательской или профессиональной деятельности, а также установление связей с национальными объединениями СРО в смежных отраслях экономики в целях координации их деятельности.

Дополнительно национальные объединения могут быть наделены полномочиями по осуществлению ведения реестра членов СРО, входящих в состав такого национального объединения, а также функциями по обеспечению рассмотрения отдельных жалоб и обращений на действия СРО.

По мере развития системы национальные объединения СРО могут быть наделены отдельными функциями по контролю деятельности участвующих в нем СРО, в том числе в части обеспечения информационной открытости.

Кроме того, следует установить минимально необходимую структуру органов

управления национальными объединениями и их компетенцию, а также перечень обязательных внутренних документов, предусмотрев обязательную ротацию руководителей и членов органов управления, установление предельного срока нахождения на должности руководителя национального объединения СРО.

При этом деятельность наблюдательных советов национальных объединений СРО должна носить экспертно-консультативный характер и быть направленной на выработку рекомендаций по разрабатываемым национальным объединениями документам, в том числе с привлечением представителей смежных сфер деятельности, потребителей услуг и представителей органов власти. Целесообразно также предусмотреть механизм получения заключений национальных объединений СРО по вопросам, входящим в их сферу деятельности, в рамках установленных процедур проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов, а также общественного обсуждения подготовленных федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов.

## ***2. Совершенствование механизмов обеспечения имущественной ответственности членов СРО.***

Общей практически для всех отраслей с обязательным членством в СРО характеристикой состояния компенсационных фондов СРО является крайне низкое число случаев обращения взысканий на средства компенсационных фондов в целях возмещения ущерба, вызванного деятельностью членов СРО.

При этом размер взносов в компенсационные фонды не имеет реального экономического обоснования и 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 СРО.

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

Кроме того, необходимо отметить неудовлетворительное функционирование системы личного и коллективного страхования членов СРО. Выплаты по договорам страхования гражданской ответственности по требованиям заказчиков к членам СРО зачастую не осуществляются, а объем страховых премий многократно превышает сумму страховых выплат.

Таким образом, необходимо предусмотреть изменения в законодательство Российской Федерации, устанавливающие следующие положения, направленные на совершенствование существующих требований к формированию и использованию компенсационных фондов и страхованию ответственности.

Представляется целесообразным законодательно закрепить различные механизмы обеспечения ответственности членов СРО и самих СРО за причиненный ущерб, установленный вступившим в действие решением суда, третейского суда либо в рамках досудебного урегулирования споров, то есть дать СРО возможность самостоятельно выбирать инструменты обеспечения ответственности своих членов, включая создание компенсационного фонда, индивидуальное страхование или коллективное страхование. Данная мера также будет способствовать созданию условий для развития добросовестной конкуренции.

При этом важным является сохранение принципа коллективной ответственности членов СРО.

Выполнение компенсационным фондом возложенной на него функции по обеспечению исполнения обязательств, связанных с нарушением требований стандартов деятельности членом СРО, и задачи, способствующей повышению уровня безопасности и качества работ и услуг, выполняемых членами СРО, возможно только при наличии реальной возможности лица, чьи права нарушены, обратиться за средствами компенсационного фонда, с одной стороны, и члена СРО – перейти в другую СРО в данной отрасли, с другой.

В связи с этим целесообразно уточнить и (или) расширить перечень оснований для обращения за средствами компенсационного фонда или для обращения за страховой выплатой в рамках гражданско-правовой ответственности членов СРО.

В то же время необходимо установить принцип солидарной ответственности СРО по обязательствам члена СРО по отдельным рискам в отличие от действующего в настоящее время в большинстве сфер механизма субсидиарной ответственности СРО.

Требуется также рассмотреть возможность создания отдельных компенсационных фондов или иных инструментов обеспечения ответственности в зависимости от видов рисков.

Учитывая специфику выполняемых членом СРО работ и услуг, их объемы, характеристики используемых технологий и процедур внутреннего контроля, ориентацию

на более высокие стандарты деятельности, а также историю допущенных членом СРО нарушений обязательных требований, особенно тех, которые привели к взысканию причиненного ущерба третьим лицам за счет компенсационного фонда, возможно предоставление права СРО оценивать степень потенциальной опасности деятельности своих членов и использовать значения, определяющие степень такой опасности, при определении индивидуального размера взноса в компенсационный фонд.

При этом необходимо принять меры по установлению обязательных требований по обособлению средств компенсационного фонда, отделению таких средств от иного имущества СРО и установление запрета на смешивание средств компенсационного фонда с иными средствами, принадлежащими СРО, в том числе при передаче их во вклады в кредитных организациях, управляющим компаниям, а также при отражении в финансовой отчетности.

Целесообразно предоставить право СРО или национальному объединению СРО (в случае отсутствия СРО) в соответствии с установленными процедурами рассматривать, оценивать, урегулировать и принимать решение о возмещении причиненного членом СРО вреда по обоснованным претензиям потребителей работ и услуг членов СРО и осуществлять выплаты из средств компенсационного фонда в досудебном порядке.

Следует также отметить необходимость установления возможности (в определенных случаях) для члена СРО перевода его взноса в компенсационный фонд СРО при его переходе между СРО, обеспечивая право «следования» взноса за субъектом профессиональной или предпринимательской деятельности, а также проработки механизма такого перехода, в том числе с точки зрения распределения бремени несения ответственности по обязательствам такого члена СРО.

Диспозитивными нормами «базового» закона о размещении и инвестировании средств компенсационного фонда установлено, что размещение средств осуществляются через управляющие компании 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.

Установлено ограничение на инвестирование в объекты недвижимости – не более десяти процентов средств компенсационного фонда, а также требование об инвестировании в государственные ценные бумаги не менее десяти процентов средств компенсационного фонда.

Дополнительные требования к составу и структуре средств компенсационного фонда определяются инвестиционной декларацией, принятой саморегулируемой организацией.

В то же время в других федеральных законах, устанавливающих обязательное участие в СРО (за исключением сферы кредитной кооперации и деятельности арбитражных управляющих), либо отсутствуют специальные требования об условиях размещения средств компенсационных фондов, либо устанавливаются существенные ограничения по объектам инвестирования.

Так, например, 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.

В связи с этим необходимы подготовка предложений в целях устранения причин низкой доходности инвестиционной деятельности СРО и рассмотрение вопроса о снятии ряда ограничений в отношении объектов инвестирования.

### ***3. Контроль в сфере деятельности саморегулируемых организаций.***

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 (оказываемых услуг и выполняемых работ) 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 или проверке наличия определенного набора документов, также отмечается низкая эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО и контроля СРО за предпринимательской или профессиональной деятельностью членов СРО.

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

В связи с тем, что указанные выше проблемы имеют преимущественное значение для СРО, основанных на обязательном членстве, целесообразно установление для таких организаций в «базовом» законе дополнительных требований к процедуре контроля деятельности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности по следующим направлениям:

детализация порядка, оснований и сроков осуществления планового и внепланового контроля СРО за деятельностью членов;

детализация предмета контроля СРО за деятельностью членов посредством определения состава требований к содержанию стандартов предпринимательской и профессиональной деятельности;

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

установления сроков принятия СРО решений о применении мер дисциплинарного воздействия в привязке к окончанию контрольного мероприятия;

закрепление обязанности СРО устанавливать в правилах деятельности основания для применения тех или иных мер дисциплинарного воздействия;

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

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

установление запрета на определенный временной интервал получения статуса СРО в случае исключения сведений о ней из государственного реестра.

Указанные меры должны сопровождаться внесением изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих введение прежде всего в отношении должностных лиц СРО и национальных объединений СРО ряда составов правонарушений, предусматривающих ответственность за нарушения требований законодательства Российской Федерации в сфере саморегулирования.

Кроме того, в отношении СРО с добровольным членством, целесообразно установление требования о предоставлении в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в установленные сроки отчетности о результатах деятельности СРО, в том числе подтверждающей соответствие требованиям к СРО.

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

## **2. Саморегулируемые организации, основанные на добровольном и обязательном членстве субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. Стимулирование развития «добровольного» саморегулирования**

### *1. 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 услуг или продуктов в этой отрасли, так и прав всего общества в целом, государство вправе передать свои функции защиты общественного интереса саморегулируемым организациям отрасли, законодательно установив к ним необходимые дополнительные требования.

При этом необходимо учитывать, что переход к саморегулированию не означает полную свободу от государства, это лишь одна из форм публично-правового типа регулирования, которая в силу взаимодействия частноправовых и публично-правовых интересов предполагает одновременное сочетание частноправовых и публично-правовых элементов.

В то же время отмеченные в настоящей Концепции проблемы эффективности функционирования института саморегулирования с обязательным членством во много обусловлены несоответствием базовых функций и принципов саморегулирования (в первую очередь, стандартизация и обеспечение имущественной ответственности) и целей введения нового регулирования в отрасли или виде деятельности, а также проблем, на решение которых оно направлено.

Указанная тенденция к использованию введения саморегулирования, основанного на обязательном членстве субъектов предпринимательской и профессиональной

деятельности, для решения узкоспециализированных отраслевых задач и проблем без привязки к предусмотренному законодательством функционалу СРО характерна и для текущей практики законотворчества.

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

К недостаткам данных предложений относятся нецелесообразность регулирования целого ряда видов деятельности, связанных с производством продукции, к которой в соответствии с законодательством о техническом регулировании установлены обязательные требования, в условиях Таможенного союза, отсутствие потребности отдельных отраслей в стандартизации и использовании специальных механизмов имущественной ответственности, формальный подход, предусматривающий, по сути, «техническую» замену какого-либо разрешительного административного механизма институтом СРО.

В условиях развития административных барьеров велика вероятность того, что схемы саморегулирования также могут быть использованы как административный барьер. В связи с этим ключевой задачей является развитие общественно эффективных форм саморегулирования, не связанных с воспроизводством административных, экономических и организационных барьеров для развития предпринимательства.

В связи с этим представляется целесообразным сформулировать базовые принципы и требования, необходимые для введения саморегулирования с обязательным членством.

1. С точки зрения интересов участников рынка, одним из мотивов к саморегулированию является возможность получения дополнительного дохода за счет ограничения конкуренции. В этом случае положительный поток доходов может достигаться путем создания входных барьеров в отрасль либо путем горизонтальных ограничений.

По этой причине необходимо крайне ответственно относиться к введению обязательного саморегулирования на отраслевых рынках, характеризующихся проявлением тенденций к монополизации. Для минимизации риска неэффективного применения саморегулирования в таких отраслях антимонопольным органом должна проводиться обязательная оценка последствий и ограничений введения обязательного участия в СРО.

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

В свою очередь, введение обязательного членства в СРО является оправданным для сфер, характеристики которых потребитель (третья сторона) не оценит до наступления момента, когда эти характеристики потребуются. 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 введения обязательного саморегулирования в сферах предпринимательской деятельности в случае установления в законодательстве требований к продукции (результатам деятельности), а также требований к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

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

4. Решение о введении саморегулирования с обязательным членством субъектов рынка в саморегулируемых организациях может быть принято в случае отказа от применения лицензирования или иных схожих форм государственного регулирования в отдельных сферах предпринимательской (профессиональной) деятельности.

Таким образом, 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 субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности (лицензирование, аттестация, аккредитация, включение в реестры и т. п.).

5. Введению обязательного членства в саморегулируемых организациях должен 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 совпадение следующих критериев:

деятельность или ее части, в сфере которых предполагается введение саморегулирования, в принципе подлежат (поддаются) стандартизации;

имеется принципиальная возможность организации контроля за соблюдением требований устанавливаемых стандартов;

имеется возможность введения ответственности за неисполнение требований устанавливаемых стандартов.

Проекты актов, регулирующие отношения в области саморегулирования, в том числе направленные на введение саморегулирования с обязательным членством, должны сопровождаться заключением, подготовленным Минэкономразвития России.

## ***2. Стимулирование развития «добровольного» саморегулирования.***

К концу 2014 года численность в Российской Федерации саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве хозяйствующих субъектов, превысила 400 организаций, что может свидетельствовать о широком спросе на институт со стороны заинтересованного сообщества. В то же время обращает на себя внимание тот факт, что данные СРО были преимущественно созданы в условиях ожидания введения «обязательного» саморегулирования, что напрямую сказывается на качестве осуществляемых данными саморегулируемыми организациями функций.

Для становления саморегулирования в зарубежных странах характерна принципиальная для дальнейшего развития института закономерность: идея возникла не по инициативе публичной власти и реализовывалась не в административном порядке или помимо воли того или иного профессионального сообщества. Саморегулирование изначально было обусловлено потребностью самих предпринимателей, что подтверждало

готовность бизнеса открыто и без излишнего вмешательства государства самостоятельно регулировать свою деятельность.

Основными причинами использования механизмов добровольного саморегулирования являются:

способность саморегулирования повышать стандарты рыночного поведения, бороться с провалами рынка, повышая эффективность деятельности участников рынка и уровень доверия к ним потребителей;

снижение издержек на донесение информации о стандартах, о качестве продукции конкретных производителей до потребителей;

способность оперативно откликаться на запросы потребителей.

Практика функционирования добровольных саморегулируемых организаций в экономически развитых странах во многом определяется важностью репутационной составляющей в деятельности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. В связи с этим мотивом вступления участников рынка в различные отраслевые объединения и принятия соответствующих кодексов поведения является, в первую очередь, получение преимущества перед участниками рынка, не являющимися членами профессиональных объединений, как дополнительное подтверждение качества производимых товаров и услуг. Характерными благами такой системы являются преимущества, связанные с узнаваемостью товарного знака, наличием лояльных потребителей, со снижением рисков начинающего бизнеса, снижением затрат на рекламу и маркетинг. Системы аккредитации и сертификации также позволяют компаниям использовать определенные маркировки и знаки в качестве подтверждения качества производимой продукции или предоставляемых услуг.

Развитие добровольного сектора саморегулирования в Российской Федерации является приоритетной задачей настоящей Концепции на среднесрочную перспективу, поскольку оно способствует повышению добросовестности хозяйствующих субъектов, конкурентоспособности их товаров, работ и услуг, формированию благоприятного имиджа института саморегулирования.

Стимулы хозяйствующих субъектов к образованию и вступлению в саморегулируемые организации зависят как от общих социально-экономических факторов, ситуации на конкретном отраслевом рынке, так и от сложившихся неформальных правил взаимодействия субъектов предпринимательской

и профессиональной деятельности между собой и с государством. С учетом данных факторов и в условиях отсутствия мер государственного стимулирования процесс самоорганизации хозяйствующих субъектов может занимать значительное время.

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

Указанная задача решается посредством установления в законодательстве Российской Федерации оснований и порядка передачи государственных функций отдельным «добровольным» СРО, порядка взаимодействия саморегулируемых организаций и федеральных органов исполнительной власти, учета позиций предпринимательского и профессионального сообществ при разработке нормативных правовых актов и стандартов.

Механизмами решения данной задачи могут являться:

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

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

подписание соглашения между регулирующим органом и СРО, которым может предусматриваться признание для целей принятия органом власти решений деятельности СРО в отношении своих членов, передача государственных функций СРО.

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

## **V. Этапы реализации Концепции совершенствования механизмов саморегулирования**

Настоящая Концепция реализуется в 3 этапа.

1 этап. Основная цель – на законодательном уровне обеспечить принятие общегосударственной модели, обеспечение эффективного контроля.

1.1. Установление общих принципов саморегулирования (внесение изменений в закон № 315-ФЗ).

1.2. Приведение в соответствие отраслевого законодательства, установление особенностей регулирования деятельности СРО в отдельных отраслях.

1.3. Установление на законодательном уровне оснований и порядка передачи государственных функций СРО с добровольным членством в целях создания стимулов для развития добровольного саморегулирования.

Срок реализации – период 2015-2016 годов.

2 этап. Основная цель – обеспечение эффективного функционирования трехуровневой модели, развитие добровольного саморегулирования.

2.1. Проведение мониторинга эффективности деятельности СРО.

2.2. Разработка необходимых подзаконных актов и методических документов, обеспечивающих передачу государственных функций СРО с добровольным членством.

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

Срок реализации – период 2017-2018 годов.

3 этап. Основная цель – сближение моделей «обязательного» и «добровольного» СРО, делегирование полномочий добровольным СРО

3.1. Проведение мониторинга эффективности деятельности СРО

3.2. Проведение в рамках установленных процедур оценки эффективности деятельности отдельных СРО за выбранный временной период в целях принятия решений о передаче государственных функций

Срок реализации – период 2019-2020 годов.

## **VI. Результаты реализации Концепции совершенствования механизмов саморегулирования**

Реализация настоящей Концепции позволит достичь следующих результатов:

повышение уровня доверия к институту саморегулирования;

повышение качества работ по стандартизации;

повышение уровня защиты интересов потребителей работ и услуг членов СРО;

повышение доверия со стороны потребителей, органов исполнительной власти, изготовителей и продавцов;

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

обеспечение ответственности членов саморегулируемых организаций за результаты их деятельности;

повышение качества принимаемых органами власти нормативных правовых актов.