

# У САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЯВИЛАСЬ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННАЯ МОДЕЛЬ

С февраля 2014 года при Совете ТПП по саморегулированию предпринимательской и профессиональной деятельности функционирует Рабочая группа по разработке Стратегии развития саморегулирования в России. В конце мая Президент России в поручении Правительству РФ выразил серьезную озабоченность ситуацией, сложившейся в саморегулировании, и в качестве одной из основных проблем отметил отсутствие понимания того, в каком направлении должно развиваться саморегулирование. В Поручении была поставлена задача до января 2015 года разработать общегосударственную модель саморегулирования.

Совет Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, предваряя поручение Президента, подготовили свой вариант Стратегии развития, который, судя по всему, и ляжет в основу подготовки общегосударственной модели саморегулирования. До ее принятия мы провели круглый стол, в котором приняли участие:

*Алексей Каминский, президент НП «СРОО «Экспертный совет», руководитель Рабочей группы «Разработка Стратегии развития саморегулирования в России», функционирующей при Совете ТПП РФ по саморегулированию предпринимательской и профессиональной деятельности;*

*Константин Апрелев, президент ЗАО «Русское агентство недвижимости «САВА», сопредседатель Совета ТПП РФ по саморегулированию предпринимательской и профессиональной деятельности;*

*Валерий Мозолевский, генеральный директор НП СРО «Сахалинстрой».*

**Опишите текущую ситуацию с саморегулированием в России. Чем было вызвано решение о разработке Стратегии?**

**Алексей Каминский:**

— Становление профессиональных сообществ в мире — это длительный (на десятки лет) эволюционный процесс. А в России саморегулирование — молодой институт (с 2002 г.), развивающийся не благодаря, а вопреки действующему законодательству. С 2007 г. было принято более 900 нормативно-правовых актов в сфере саморегулирования. С профессиональным и предпринимательским сообществом эти документы не обсуждались, и это привело к тому, что существующая законодательная конструкция не по-

зволяет обеспечить реально действующий механизм ответственности членов СРО, самих СРО и их национальных объединений, а также создает условия для процветания недобросовестных СРО. Но основная проблема сегодня — это отсутствие обратной связи активной части сообщества с государством, а также пассивность членов СРО, которые считают, что от них ничего не зависит, что все решается наверху.

Несмотря на вышесказанное, СРО сегодня выполняют функцию контроля за субъектами профессиональной и предпринимательской деятельности не хуже, чем это делало государство в рамках лицензирования. Ряд СРО уже сегодня предъявляет более высокие требования, чем установленные законодательно (в части информационной открытости, публичности, ротации органов управления и т.д.). Эффективно действует межотраслевая площадка — Совет ТПП РФ по саморегулированию предпринимательской и профессиональной деятельности, в рамках которого работают семь рабочих групп по основным вопросам саморегулирования, в том числе по разработке Стратегии развития саморегулирования в России. То есть уже сегодня есть ростки саморегулирования «по сути» — саморегулирования, создающего условия для добросовестной конкуренции и защиты прав потребителей.

**Константин Апрелев:**

— Проблемы саморегулирования заключаются, прежде всего, в том, что есть законодательно закрепленные обязательные требования к членству в СРО, но при этом не были законодательно созданы инструменты поддержки добросовестности кон-

курении и прозрачности системы управления СРО для их членов. Эти проблемы усугубились наличием лишь формальных требований для их регистрации в реестре. Поэтому значительная часть СРО была создана фактически как административный бизнес их учредителей с целью «продажи билетов» для выхода на рынок всем желающим.

**Валерий Мозолевский:**

— Саморегулирование, как институт управления экономическими процессами в России, мало кто понимает в субъектах, а тем более в муниципалитетах. Они продолжают жить в «понятиях» лицензирования. На уровне СРО практически нет права исключения нерадивого члена СРО. Это же насмешка: как только в СРО заходит разговор о серьезных претензиях к своему члену, тот «добровольно» выходит из этой СРО, а через день-два покупает в другой СРО допуск с полным набором видов работ (в том числе таких, на которые добросовестная СРО ему прав не давала). О каком серьезном контроле внутри СРО постоянно твердят нам в НОСТРОЕ и Минстрое РФ?

То же самое нас ожидает при применении Федерального закона № 359, принятого в ноябре 2014 г. При сегодняшней системе саморегулирования его применение при исключении СРО из реестра ничего не изменит. По сегодняшней редакции ФЗ-359 из реестра исключаются только исполнительный орган и само юридическое лицо, но генеральный директор и члены правления не «поражаются в правах».

Мы постоянно на всех уровнях говорим об исполнении переданной государством функции выдачи свидетельств о допусках, но практически никто не говорит о становлении и развитии саморегулирования как общественного явления, как элемента построения гражданского общества. Система практически не работает, за исключением единичных случаев. Она вольно или невольно задумана своими авторами и лицами, стоящими у истоков её организации, как чисто коммерческая, для зарабатывания больших денег многими межрегиональными СРО в строительной отрасли. Сегодняшняя ситуация — это, практически, повторение истории с лицензированием. Возможно, с теми же фигурантами (юристами и консультантами). Не мудрено, что сейчас бытует выражение: «Саморегулирование — это лицензирование плюс КФ» (компенсационный фонд). Как показывает практика, многие законы — это бессмысленные усилия, если сама система коррупционна и коммерциализированна.

Я считаю, что те безобразия, которые есть в строительном комплексе, выросли при попустительстве Национальных объединений (в том числе и постоянное продуцирование конфликтов интересов при построении органов управления объединениями).



**АЛЕКСЕЙ КАМИНСКИЙ,**  
президент НП «СРОО  
«Экспертный совет»,  
руководитель Рабочей  
группы «Разработка  
Стратегии развития  
саморегулирования  
России», функционирующей  
при Совете ТПП РФ по  
саморегулированию  
предпринимательской  
и профессиональной  
деятельности;



**КОНСТАНТИН АПРЕЛЕВ,**  
президент ЗАО «Русское  
агентство недвижимости  
«САВА», сопредседатель  
Совета ТПП РФ по  
саморегулированию  
предпринимательской  
и профессиональной  
деятельности;



**ВАЛЕРИЙ МОЗОЛЕВСКИЙ,**  
генеральный директор НП  
СРО «Сахалинстрой».

Именно эти объединения своим бездействием, без продуцирования новых мыслей и при их информационной закрытости могут довести до ликвидации сам институт саморегулирования.

**В чем суть разрабатываемой Стратегии? Какие механизмы для обеспечения эффективности саморегулирования предлагаются в ней?**

**Алексей Каминский:**

— Основная задача Стратегии — создание условий для становления саморегулирования, необходимого как членам СРО, так и потребителям. На первом этапе, когда активность профессионального и предпринимательского сообщества невысока, необходимо на законодательном уровне закрепить институт национальных объединений — профессиональных отраслевых регуляторов, задачами которых, в том числе, станут разработка стандартов деятельности и кодекса этики, организация согласования отраслевых законопроектов, а также взаимодействие с федеральными органами власти.

Но широкие полномочия национальных объединений должны быть уравновешены механизмом недо-

пущения их использования в целях недобросовестной конкуренции в интересах крупных СРО, группы СРО или конкретных лиц. Таким механизмом должны быть принципы создания и функционирования национальных объединений. Эти принципы также должны быть закреплены законодательно.

На уровне СРО необходимо запустить механизм добросовестной конкуренции, для чего нужно дать СРО возможность выбирать механизм ответственности (коллективное страхование, компенсационный фонд и т.д.), а также разрушить стереотип «большая СРО — качественная СРО». Сегодня даже на законодательном уровне установлены преференции для СРО с большим количеством членов. Соответственно, СРО невыгодно повышать требования к своим членам, так как это приведет к сокращению членской базы. В этой ситуации об интересах потребителей и контроле качества мало кто думает.

В среднесрочной перспективе профессионалы и предприниматели по собственной инициативе будут устанавливать правила и контролировать их соблюдение, вытесняя с рынка мошенников и дилетантов. Для этого уровень развития сообщества должен быть таков, чтобы члены СРО могли фактически принудить руководство СРО и Национальных объединений обеспечивать информационную открытость и публичность деятельности своих организаций, обязательную ротацию органов управления, квалификационные требования к должностным лицам и публичность их выдвижения, а также многоступенчатый вход в профессию. Основное отличие от краткосрочной перспективы: в среднесрочной перспективе все эти требования должно обеспечивать само Сообщество, регламентируя их на уровне внутренних документов СРО и Национальных объединений. Такой уровень развития Сообщества приведет к тому, что все профессиональные вопросы будут решать профессионалы, а не представители других сфер деятельности или чиновники. Также в среднесрочной перспективе Сообщество должно стать равноправным партнером государства в вопросах саморегулирования.

#### **Константин Апрелев:**

— Документ, разработанный при участии большой группы экспертов из различных отраслей, содержит анализ существующих проблем в саморегулировании и конкретные предложения и рецепты, при реализации которых СРО, профессиональные участники рынков и система в целом смогут создать систему саморегулирования «по сути» в достигаемый период — до 2020 г. и до 2025 г.

Концепция Стратегии — это система решений, позволяющих, по мнению рабочей группы Совета ТПП, преодолеть существующие проблемы в сфере саморегулирования.

Предложены также критерии достижения поставленных целей в понятных системах оценки. Предложения в Стратегии касаются нескольких сфер. Прежде всего, это демократизация системы управления в СРО и Национальных объединениях. Во-вторых, речь идет о разделении функций между коллегиальными органами управления и исполнительными дирекциями. Необходимо введение требований к уровню квалификации кандидатов в органы управления, обязательная ротация персоналий, избираемых в органы управления, а также ограничение предельного срока избрания для руководителя коллегиального органа управления СРО или Национального объединения. Внедрение этих и других управленческих стандартов позволит повысить эффективность и прозрачность системы управления саморегулированием.

#### **Один из основных пунктов Стратегии — борьба с коммерческими СРО. Как планируется ее реализовывать? Какими методами?**

##### **Алексей Каминский:**

— В проекте Стратегии все предложения разделены на две части: что может сделать государство, и что должно сделать профессиональное и предпринимательское сообщество. Нужно отметить, что проблема недобросовестных СРО относится, прежде всего, к сфере строительства. На мой взгляд, Сообществу необходимо дать определение «недобросовестной СРО», разработать понятные и проверяемые критерии отнесения СРО к «потенциально недобросовестным», публично обсудить эти вопросы и на регулярной основе проводить мониторинг СРО по согласованным критериям.

Если СРО попадает в такой список, должны быть приложены доказательства (например, копии соответствующих интернет-страниц), подтверждающие приведенную информацию. Соответственно, СРО, попавшая в этот список, будет понимать, что ей необходимо изменить в своей деятельности, для того чтобы при очередном мониторинге не попасть в этот список. По такой же технологии нужно сделать список «СРО по сути», в который будут включены СРО, соответствующие другим критериям. Для любой СРО должно быть понятно, что нужно сделать, чтобы попасть в этот список (например, ввести требование регулярной обязательной ротации органов управления). Самое главное, чтобы эти критерии прошли широкое публичное обсуждение, и была разработана методика, признанная Сообществом. Совет ТПП РФ может выступить инициатором этого обсуждения и координатором взаимодействия.

В связи с тем, что недобросовестные СРО, как правило, не выполняют требований законодательства по размещению компенсационного фонда, со стороны

государства целесообразно провести проверку строительных СРО, прежде всего, на предмет соответствия компенсационного фонда количеству членов. В случае существенного расхождения — выявить причины, выдать предписание о приведении КФ в соответствие и в случае невыполнения данного требования инициировать исключение данных СРО из реестра.

Как уже говорилось, действующее законодательство создает условия для процветания недобросовестных СРО. Например, сегодня законодательно один специалист может работать в десятках компаний. Этим пробелом законодательства широко пользуются недобросовестные СРО, пристраивая документы одних и тех же специалистов в десятки и сотни строительных компаний. И, как уже говорилось раньше, необходимо исключить законодательные преференции для СРО с большим количеством членов, чтобы не толкать добросовестные СРО «на кривую дорожку» недобросовестности и коммерциализации.

#### **Константин Апрелев:**

— Прежде всего, нужна полная информационная открытость и публичность работы всех органов управления СРО и Нацобъединений, ведение единого отраслевого реестра всех СРО, членов и специалистов, работающих в отрасли, разработка и принятие единых стандартов практики и кодекса этики, квалификационных стандартов для всех профессионалов. Такие решения позволят обеспечить контроль за добросовестностью конкуренции и за доступом в профессию, создавая конкурентные преимущества добросовестным участникам рынка.

#### **Валерий Мозолевский:**

— Моих предложений пока нет в Стратегии, но я считаю, что если в СРО есть серьезные нарушения (в первую очередь, несоответствие реестра, КФ, продажа свидетельств), то ей должен быть дан, например, месяц. На это время в данной СРО приостанавливаются любые действия по вступлению или по выходу членов, а также движение средств. Далее нужно собрать реальное общее собрание без права передачи голосов по доверенностям и рассмотреть создавшееся положение с участием представителей Ростехнадзора (государственный контролирующий орган) и НОСТРОЙ.

Если за месяц не наводится порядок, должно вводиться внешнее управление. Снимается с должности генеральный директор, его заместители и отстраняются все члены правления. Проводится сплошная проверка всех членов СРО на соответствие выданных свидетельств и проверка финансовой деятельности СРО.

Также организация проверяется на соответствие индикаторам соответствия СРО (как организация, ко-

торой государство передало свою функцию по выдаче доступа к выполнению работ).

Поймите, мои предложения появляются только потому, что вся система организована, по моему мнению, противоестественно. При нормальной организации, возможно, этого и не надо.

А еще, по моему мнению, СРО должны быть построены и организованы по принципу: один субъект Федерации — одна СРО соответствующего профиля деятельности. Сегодня, когда в субъекте Федерации 2, 3, 5 и даже 100 СРО одного вида плюс около 50% «беспризорных» участников рынка, зарегистрированных в данном субъекте Федерации, но являющихся членами СРО из других субъектов, это дезорганизует саму возможность предъявления требований к участникам СРО, не дает выработать отношения между участниками рынков в субъекте Федерации.

Если следовать требованиям Указа президента России № 824 2003 г., необходимо передать некоторые функции по контролю за деятельностью СРО и их защиты на субъектный уровень — на уровень Управлений РТН в субъектах Федерации и на уровень Комиссий субъектов Федерации по реформированию административной системы в субъекте Федерации.

#### **Планируется ли для реализации Стратегии принятие каких-то новых законов?**

#### **Алексей Каминский:**

— Необходимо фактически создать новый закон «О саморегулировании». Закон должен быть рамочным, учитывающим все многообразие существующего саморегулирования в предпринимательской и профессиональной сфере — как с обязательным, так и с добровольным членством. Отдельный раздел закона должен быть посвящен целям, задачам, принципам создания и функционирования национальных объединений. Это большая, сложная работа, требующая широкомасштабного обсуждения с профессиональным и предпринимательским сообществом. Именно поэтому Совет ТПП РФ по саморегулированию поддержал законодательную инициативу депутатов М. В. Емельянова и А. В. Руденко по принятию отдельного закона о национальных объединениях как первого шага в модернизации системы саморегулирования.

Необходимо провести инвентаризацию законодательной базы саморегулирования. Множество отраслевых законов противоречит существующему базовому закону 315-ФЗ. Отраслевые законы должны развивать положения базового закона, а не противоречить ему.

#### **Константин Апрелев:**

— Необходимы поправки в законодательство, которые позволят ускорить реализацию стратегии, расширить спектр требований к СРО в части про-

зрачности и открытости структуры управления и принимаемых решений. Также необходимо законодательное закрепление ключевой роли Национальных объединений в отраслевом саморегулировании и разработке единых национальных квалификационных и профессиональных стандартов, а также в обеспечении контроля за исполнением организационных стандартов в СРО.

#### **Каким вы видите образ будущего саморегулирования на различных этапах его развития?**

##### **Алексей Каминский:**

— В Стратегии рассматриваются несколько временных горизонтов. Детально прорабатываются два — «до 2020 года» и «до 2025 года». Предлог «до» говорит о том, что некоторые сферы деятельности или отдельные СРО могут двигаться быстрее, чем вся система. Период «до 2020 года» характеризуется низким уровнем активности предпринимателей и профессионалов, поэтому активная часть Сообщества совместно с государством разрабатывает и внедряет общегосударственную модель саморегулирования, включающую в себя четыре уровня:

1) Профессионалы и предприниматели (физические и юридические лица), выполняющие конкретные работы, услуги, производящие товары.

2) СРО, основной функционал которых заключается в контроле за деятельностью своих членов, защите их законных интересов, а также в предоставлении им сервисов (например, методическая поддержка) в целях повышения качества работ, услуг, товаров.

3) Национальные объединения СРО по отраслям, выполняющие функции профессионального регулятора (разработка стандартов деятельности и кодекса этики; организация согласования отраслевых законов; взаимодействие с федеральными органами власти).

4) Государство в лице министерства (в т.ч. отвечающего за политику в сфере саморегулирования), ведомства (уполномоченного на ведение реестра, контроль и надзор за СРО и национальными объединениями СРО всех отраслей), а также Комитета Государственной думы, уполномоченного рассматривать все нормативные и правовые акты, затрагивающие вопросы саморегулирования.

Основная задача этого этапа — создание законодательных механизмов, не допускающих использования системы в интересах отдельных субъектов или

их групп, и создание законодательных инструментов для развития саморегулирования. О необходимости разработки общегосударственной модели саморегулирования говорится в Поручении Президента от 27.05.2014 г. № Пр-1168 Правительству России. Первый этап в Стратегии (до 2020 года) мы так и назвали «Общегосударственная модель саморегулирования», чтобы представители государственных органов власти понимали, что мы готовы разговаривать на одном языке. Естественно, наши наработки будут направлены в Минэкономразвития России и Правительство, мы готовы к диалогу и дальнейшей совместной работе.

Об образе будущего саморегулирования в среднесрочной перспективе предлагаю поговорить позже, после того как будет понятно, какая модель саморегулирования будет принята Правительством, пойдут ли представители органов власти на диалог с Сообществом. В зависимости от этого будет понятно — будет ли саморегулирование совместным проектом государства и Сообщества или государство поддержит негативный тренд, реализуемый рядом чиновников, на усиление госрегулирования и монополизацию рынка, естественно в ущерб потребителям и обществу в целом. В последнем случае Сообщество будет самостоятельно заниматься становлением саморегулирования по сути, но это займет существенно больше времени, и это уже будет другая история.

##### **Константин Апрелев:**

— Перспектива саморегулирования — это движение в сторону информационной открытости и публичности всех обсуждений и принимаемых решений органами управления СРО и их Национальных объединений. Вовлечение в работу над стандартами и внутренними положениями Нацобъединений в их наблюдательных советах представителей потребителей и профессионалов из смежных отраслей. Разработка единых требований к квалификации специалистов и ведение единого отраслевого реестра всех специалистов, компаний и СРО. Именно эти решения позволят сделать добросовестную деловую репутацию предпринимательства ключевым конкурентным преимуществом в каждой из сфер профессиональной деятельности. Каждая из профессий обретет уважение в обществе, а система саморегулирования станет катализатором развития процессов самоуправления и саморазвития гражданского общества в нашей стране. <<

