**О некоторых аспектах формирования института саморегулируемых организаций в России**

Перепелкин Илья Алексеевич

Стремительное развитие экономики, сопровождаемое многочисленными прорывами в различных областях знаний, сопряжено с постоянным совершенствованием сферы управления и государственного контроля, которые, в свою очередь, требуют постоянной разработки и рационализации теоретической и практической базы. Результатом выступает относительно новая правовая форма экономического саморегулирования, именуемая как «саморегулируемые организации» (СРО).

Однако это не является исчерпывающим инструментом для законодателя. Весьма распространены иные правовые формы экономического саморегулирования, как то: договоры, локальные нормативные акты, кодексы корпоративного управления, обычаи делового оборота и др.

Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида (п. 1, ст. 3 ФЗ № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»1).

На сегодняшний день у нас существуют несколько саморегулируемых отраслей: арбитражные управляющие, оценочная деятельность, аудиторы, строительство (в части работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства). В планах законодателей стоят патентные поверенные, актуарная деятельность, присяжные переводчики, врачи, страховые организации, некоторые участники фондового рынка, техэксперты, которые должны были заместить собой функцию ГАИ по осмотру автомобилей, приняв на себя ответственность за заключения о соответствии конкретного автомобиля требованиям безопасности2.

В одном из своих выступлений Министр экономического развития Эльвира Набиуллина также перечислила наиболее перспективные для саморегулирования сферы бизнеса: кадастровая, бухгалтерская, строительная и туристическая деятельности. При этом бизнес сообщество уже сетует за введение СРО в сельском хозяйстве, транспорте, связи, рыболовстве, страховании и даже оптовой и розничной торговле.

При этом действие ФЗ «О саморегулируемых организациях» не распространяется на СРО 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 (п. 3, ст. 1 ФЗ № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»).

Зарубежный опыт (Европа и США) свидетельствует о том, что практически весь бизнес подведен под какое-либо отраслевое СРО, будь то стоматологи, фермеры, риэлторы, парикмахеры и пр.

Остается открытым практический правовой вопрос о том, могут ли приобрести статус не выделенные законодателем области профессиональной деятельности при соблюдении требований, указанных в законе и на какой объем полномочий могут рассчитывать (например, строительные СРО выдают допуски на проведение работ)? Практических примеров создания такого рода СРО с момента принятия закона пока нет.

Какие же общие требования предъявляет законодатель для приобретения статуса СРО? К ним относятся: 1) объединение в составе СРО в качестве ее членов не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами в отношении СРО, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное; 2) наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами СРО; 3) обеспечение СРО дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами... В случае, если иное не установлено федеральным законом, для осуществления деятельности в качестве СРО некоммерческой организацией должны быть созданы специализированные органы, осуществляющие контроль за соблюдением членами СРО требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности и рассмотрение дел о применении в отношении членов СРО мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных внутренними документами СРО (ст. 3 ФЗ № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»).

При этом:

- под субъектом профессиональной деятельности (СПФД) понимается физическое лицо, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами (п. 3, ст. 2 ФЗ № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»). То есть СПФД признается физическое лицо, осуществляющую профессиональную деятельность, компетентность которого подтверждается соответствующим документом о профильном образовании.

- под субъектами предпринимательской деятельности (СППД) понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определяемую в соответствии с ГК РФ предпринимательскую деятельность (п. 3, ст. 2 ФЗ № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»).

Предприниматель, являющийся СПФД, является в то же время СППД. Совпадение двух статусов в одном лице может привести к противоречиям и недочетам при реализации положений указанного закона, а также к недобросовестным действиям со стороны предпринимательского сообщества. «Объединение в составе СРО в качестве ее членов не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности…», - в данном случае двадцать пять СПФД, реализовав свое право на предпринимательскую деятельность, становятся СППД, тем самым значительно сократив минимальный лимит количества необходимых участников для приобретения статуса СРО. Ввиду указанных обстоятельств рекомендуется уточнить положения закона, связанные с данной проблематикой, а также проработать терминологию, касающуюся СППД и СПФД.

В ряде стран существует «профессиональный налог» - вид прямого налога, который ежегодно взымается органами местного управления со всех видов предпринимательской деятельности. Таким образом, предприниматель совпадает в одном лице с профессионалом.

Вторая сторона указанного выше практического вопроса сводится к проблемам реализации свободы воли и волеизъявления. Так п.2 ст. 5 ФЗ «О саморегулируемых организациях» предусматривает, что Федеральными законами могут быть предусмотрены случаи обязательного членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО. Ст. 3 ФЗ от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»3 признает под аудиторской организацией коммерческую организацию, являющуюся членом одной из СРО аудиторов. Конечно же, возможно, что не все формы экономического саморегулирования должны иметь общие правовые принципы, но, проводя аналогию с договорным правом и принципом свободы договора, СРО в этом плане склонились к более административно-командной модели поведения, что, видимо, вызвано практической необходимостью оберегания ключевых экономических отраслей. Это также опосредовано вероятностью реализации членами СРО собственных коммерческих интересов.

Не исключается построение мошеннических схем со стороны бизнеса путем создания «пустых» СРО, члены которых фактически не ведут свою деятельность, но потребность в их существовании востребована ввиду недостаточно проработанного механизма финансового контроля со стороны государства, а возможность существования подкрепляется высоким уровнем коррумпированности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Возвращаясь к понятию «саморегулируемая организация», законодатель, перенимая зарубежный опыт, должен был быть предельно осторожным и принимать во внимание только подходящие нормы, учитывая негативную практику, смоделированные на правоотношения внутри России. Термин «self-regulatory organizations» в его переводе как «саморегулируемая организация» является немного некорректным, ввиду того, что смысл прилагательного «саморегулируемая» сводится к тому, что юридическое лицо посредством гражданского законодательства самостоятельно регулирует отношения своей деятельности, что, в свою очередь, можно отнести к любой организационно-правовой форме как коммерческих, так и некоммерческих организаций. Вследствие чего размывается признаковая отличительная особенность указанного понятия. Предлагается пересмотреть перевод на следующие варианты: «саморегулирующая организация», «организация саморегулирования», «организация по саморегулированию», «сорегулирующая организация», - имеет место быть более четко отраженное функциональное предназначение, выражаемое в разработке внутренних саморегулирующих правил и осуществление контроля со стороны надзорных органов СРО. Актуально законодательно закрепить определение таких понятий, как «союз», «содружество», «партнерство», «ассоциация», «гильдия», «бюро».

Помимо технических правовых недоработок целесообразно выделить несколько основополагающих принципов, на которых логически обоснованно строить правовую надстройку в форму СРО, часть которых была отражена в Стенограмме «круглого стола» на тему «Органы саморегулирования и сорегулирования в сфере массовой информации» (г.Москва, 25.04.2005г.)4:

- универсальный характер системы саморегулирования, что подразумевает под собой необходимость как общего мнения о необходимости системы саморегулирования, так и деятельная, практическая поддержка со стороны основных сегментов той или иной профессиональной индустрии; об эффективности – очевидно, что если инициатором создания СРО выступает государство, то указанный институт будет выполнять задачи менее эффективно;

- надежное и достаточное финансирование, что может выражаться как в прямых инвестициях, так и в снижении налоговых издержек, главным является организация поступления со всех сторон, которые действуют в разных секторах коммерческой коммуникации;

- эффективное управление, выражающееся в независимости от источников финансирования, а также в должном уровне открытости для достижения доверия общественности;

- универсальные и эффективные правила внутреннего контроля (правил поведения), которые бы шли в ногу с изменениями, происходящими на рынке, а также имели открытый и доступный характер для сторонних наблюдателей;

- консультирование и информирование, функциональная составляющая которого заключается предупреждение наступления тех или иных негативных последствий или затруднений; может носить как общий характер в форме руководств, которые могут дополнять правила (кодексы), так и специальный – в порядке частных консультации по конкретным вопросам; вторым составляющим является информирование индустрии потребителей (например, о том, где и как подать жалобу, а также в форме результатов исследований, опубликование статистических данных и пр.);

- конструктивное разрешение конфликтных и спорных ситуаций: эффективное и быстрое рассмотрение жалоб и независимое рассмотрение споров;

- действенные санкции за нарушение правил, выражающиеся в применении всех современных мер по изобличению недобросовестных участников;

- система систематического внепланового мониторинга, которая позволит в одностороннем порядке возбуждать дела по собственной инициативе и оценивать степень соблюдения.

Касаемо принципов, стоит обратить внимание на органы, на которые возложена функция по рассмотрению споров. Указанные органы должны быть активным посредником между сторонами и приходить к решению, которое бы удовлетворяло обе стороны возникшего разногласия. На практике российской действительности они занимают пассивную позицию схожую с ролью суда, то есть не занимаются поиском консенсуса, а установлением факта нарушения и виновной стороны, что неприемлемо для саморегулируемых конструкций и не соответствует современному уровню развития права.

В свете последних политических событий и глобальной международной интеграции многих процессов законодателю и экспертному сообществу нужно расширять территориальную сферу взаимодействия саморегулирования на страны ближнего зарубежья, а также определять приоритетные векторы направления. Обмен опытом является одним из ключевых моментов.

Специфика российской модели СРО немного отличается от европейской, в которой этот процесс является более многосторонним. Считается необходимым включение в «конвейер» СРО звеньев из различных видов предпринимательской деятельности, а также взаимодействие с различного рода союзами, ассоциациями, торгово-промышленными палатами прочими общественными неправительственными организациями из всех областей. Благодаря такому симбиозу получится максимально широко высвободить вакуум экономических реалий и подготовить прочную локально-правовую основу. Также, так называемый, «метод скрещивания» профессиональных областей посредством СРО и других инструментов сможет сформировать не только краткосрочные, но и долгосрочные стратегические планы экономического развития, что несомненно окажет положительный эффект на состояние экономики на национальном уровне (в широком смысле – на мировую экономику в целом).

**Список литературы**

1 СЗ РФ от 3 декабря 2007 г. N 49 ст. 6076

2 В.И. Плескачевский // Журнал «Законы России: опыт, анализ, практика». 2009. №2. с. 9

3 СЗ РФ от 5 января 2009 г. N 1 ст. 15

4 Право и СМИ (право и средства массовой информации),

URL: http://www.medialaw.ru/selfreg/10/05.htm , дата обращения: 02.03.2010г.