**Рекомендации**

**Общественной палаты Российской Федерации**

**по итогам общественных слушаний на тему:**

**«Пути законодательного совершенствования**

**системы саморегулирования»**

город Москва 27 октября 2016 года

27 октября 2016 года в Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию малого и среднего бизнеса состоялись общественные слушания на тему: «Пути законодательного совершенствования системы саморегулирования» (далее – общественные слушания, мероприятие).

В общественных слушаниях принимали участие члены Общественной палаты, представители Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», профессионального и предпринимательского сообществ, саморегулируемых организаций и их объединений, общественные эксперты.

Участники общественных слушаний обсудили проблему соответствия действующего законодательства о саморегулировании Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 2776-р от 30 декабря 2015 года (далее – Концепция), представили предложения по совершенствованию законодательства и нормативной правовой базы по вопросам саморегулирования в России.

В соответствии с Концепцией до конца 2016 года должны были быть внесены поправки в Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – закон № 315-ФЗ), отраслевое законодательство приведено в соответствие с утвержденной Концепцией и новой редакцией 315-ФЗ. Однако, как отметили участники мероприятия, новая редакция закона № 315-ФЗ не принята, в отраслевое законодательство внесены изменения, противоречащие Концепции и направленные на усиление государственного регулирования в различных сферах профессиональной и предпринимательской деятельности.

4 июля 2016 года вступили в действие Федеральный закон от 03 июля 2016 года № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 372-ФЗ) и Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – закон № 191-ФЗ), которыми внесены принципиальные изменения в систему саморегулирования в сфере строительства. Поправки в законодательство, внесенные законом № 372-ФЗ, по мнению участников мероприятия, нарушают основополагающие нормы Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации и других законодательных актов Российской Федерации.

В декабре 2014 года Федеральным законом от 01 декабря 2014 года № 403-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 403-ФЗ) в Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» внесены изменения, увеличивающие минимальную численность аудиторов и аудиторских организаций в профессиональных объединениях, уже имеющих статус саморегулируемых организаций (далее – СРО), позволяющий их членам осуществлять аудиторскую деятельность в Российской Федерации.

Таким образом, минимальная численность аудиторов в саморегулируемых организациях аудиторов (далее – СРОА) увеличена с 700 до 10 000 (в 14,3 раза), минимальная численность аудиторских организаций в СРОА увеличена с 500 до 2 000 (в 4 раза), а в сравнении с положениями закона № 315-ФЗ, которыми установлены требования к численности физических и юридических лиц в СРО (в размере 25 и 100 соответственно), это превышение составило в 80 и в 100 раз соответственно.

По мнению участников общественных слушаний, такой подход не соответствует «общегосударственной модели саморегулирования», определенной в Концепции, положения которой предусматривают введение трехуровневой модели саморегулирования и отказ от искусственного установления требований к количеству СРО и увеличению количества членов СРО в одной организации в целях получения (сохранения) статуса «саморегулируемой». В настоящее время в Российской Федерации действует всего пять аудиторских СРО, объединяющих около 20 000 аудиторов и 4,3 тысячи аудиторских организаций. По состоянию на дату проведения мероприятия ни одна из действующих СРОА не соответствует вновь установленным критериям численности, что может привести к потере права аудиторами и аудиторскими организациями осуществлять аудиторскую деятельность с 1 января 2017 года.

2 июня 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 172-ФЗ), положениями которого внесены изменения в Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 135-ФЗ). По мнению участников мероприятия, внесенные изменения нарушают права и законные интересы как оценщиков, так и саморегулируемых организаций, поскольку в том числе упраздняют институт экспертизы отчетов об оценке как контрольно-надзорной функции саморегулируемых организаций оценщиков (далее – СРОО). Участники круглого стола отметили, что институт ответственности оценщика в последнее время был существенно доработан, жестко регламентирован именно благодаря экспертизе как контрольно-надзорной процедуры СРОО и начал давать реальные результаты в виде заметного повышения прозрачности сделок, прежде всего, с вовлечением в хозяйственный оборот государственного имущества. По мнению участников мероприятия, положения закона № 172-ФЗ вступают в противоречие с нормами Федерального закона от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» и нарушают права субъектов саморегулирования на осуществление профессиональной деятельности. В совокупности положения закона № 172-ФЗ нарушают законные права на осуществление профессиональной и трудовой деятельности не менее 12% всех субъектов оценочной деятельности. В качестве примера участники круглого стола привели ситуацию, в которой лица, получившие образование в сфере оценочной деятельности и на законных основаниях вступившие в саморегулируемые организации оценщиков после 1 апреля 2015 года, не смогут получить квалификационные аттестаты ввиду отсутствия у них к 1 апреля 2018 года трехлетнего стажа (опыта) работы, связанной с осуществлением оценочной деятельности. В соответствии с положениями закона № 172-ФЗ такие оценщики начиная с 1 апреля 2018 года будут нарушать требования к условиям членства в саморегулируемой организации, в связи с чем должны будут прекратить осуществление своей профессиональной и трудовой деятельности.

Помимо вышеуказанного участники круглого стола выявили и отметили следующие противоречия в области саморегулирования:

* существующие проблемы в становлении института саморегулирования вызваны, прежде всего, его бессистемным законодательным регулированием, направленным на усиление избыточного государственного вмешательства в профессиональную деятельность и в целом на сворачивание саморегулирования во многих сферах экономической деятельности;
* внесение поправок в отраслевое законодательство, противоречащих Концепции, приводит к дискредитации института саморегулирования, угнетающим образом влияет на предпринимательский климат и экономику Российской Федерации в целом;
* содержащиеся в действующей редакции закона № 315-ФЗ принципы имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций перед потребителями товаров, работ, услуг не соответствуют реалиям бизнеса, сложившейся судебной практике;
* установление компенсационного фонда (далее - КФ) в качестве единственного системообразующего фактора не соответствует сути саморегулирования. Лучшая мировая практика и накопленный опыт деятельности российских предпринимательских и профессиональных объединений показывает, что эффективное обеспечение ответственности должно базироваться на множественности инструментов имущественной ответственности и праве их свободного выбора саморегулируемой организацией для гарантирования возмещения ущерба;
* предъявление требований к СРО о размещении средств КФ исключительно через управляющую компанию (далее - УК) не является эффективным механизмом. В современных условиях не наблюдается качественный прирост КФ, а их размещение через УК приводит к системному обесцениванию КФ. Участники мероприятия не поддерживают идею о размещении и оставлении КФ на депозите нотариусов в случае ликвидации СРО, поскольку это может привести к повышению риска невыплаты средств и затруднениям их возврата добросовестным членам СРО и потребителям;

### на нынешнем этапе развития системы саморегулирования преждевременным является введение принципа солидарной ответственности как механизма для реального возмещения ущерба. Как указывалось экспертами, указанный механизм должен будет способствовать очищению профессии от недобросовестных специалистов и укреплению позиций добросовестных. Однако наличие значительного числа судебных ошибок и несформированность в ряде сфер регулирования системы качественных профессиональных стандартов может привести к обратному эффекту: добросовестные предприниматели будут вынуждены компенсировать нарушения недобросовестных, что, в свою очередь, сделает невыгодной добросовестную конкуренцию. Такая политика, по мнению участников мероприятия, может привести к обесценению всей сути саморегулирования как гражданско-правового института, а принцип субсидиарной ответственности на современном этапе развития саморегулирования является наиболее эффективным;

* + отсутствие принципов формирования и деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций в законодательстве является одной из главнейших причин проблем во всех сферах саморегулирования. В Концепции отражена необходимость закрепления единых принципов, направленных на появление добросовестных, управляемых, компетентных национальных объединений саморегулируемых организаций, действующих в интересах профессионального и предпринимательского сообществ;
	+ недопустимым является установление законодательных преимуществ для крупных СРО при создании национальных объединений во избежание манипулирования рынком. Необходимо установить компетенции и порядок деятельности руководящих органов национального объединения и принципы публичности такой деятельности;
	+ внесенные изменения в законодательство об оценочной деятельности в части исключения экспертизы как контрольно-надзорного института СРОО полностью нивелировали сложившийся механизм ответственности оценщика перед заказчиком оценочных услуг, поскольку:

### а) низводят экспертизу до уровня обычного консалтинга («экспертное мнение» вместо регламентированной законом процедуры не имеет доказательственной силы и не влечет правовых последствий);

### б) нарушают имущественные права членов СРОО, позволяя потребителю оценочных услуг или оценщику проходить экспертизу на отчет об оценке в любой саморегулируемой организации по их желанию, а не в той, членом которой является данный оценщик. При этом эксперт другой СРОО не несет никакой ответственности за высказанное «личное мнение», а вся ее полнота ложится на СРОО, членом которой является автор отчета. Вышеуказанное создает почву для недобросовестных конкурентных отношений на рынке оценки;

### в) нарушают права государства как собственника активов, а также других потребителей оценочных услуг, поскольку отсутствие установленного законом статуса контрольно-надзорной функции СРОО не позволит обосновать целевое назначение заказа экспертизы;

### обязательная экспертиза, предусмотренная в статье 130 Федерального закона от 26 октября 2002 года №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – закон № 127-ФЗ), в статье 77 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», по мнению участников общественных слушаний, ущемляет права и интересы акционеров. В зону риска попадают и имущественные интересы, государства, если оно является одним из акционеров, поскольку безвозмездная экспертиза СРОО в этих случаях позволяла не только объективно оценить выводы проведенной оценки, но также сделать эту информацию публичной и транспарентной. В этом же ряду стоят изменения, внесенные в федеральное законодательство о несостоятельности (банкротстве). В измененной редакции экспертиза СРОО отсутствует, оставляя окончательные решения за все тем же уполномоченным органом. В обоих указанных случаях новеллы законодательства содержат риски злоупотребления правом при использовании властных полномочий, а также коррупциогенные факторы.

Учитывая вышеизложенное, Общественная палата считает необходимым рекомендовать:

**Правительству Российской Федерации**

Рассмотреть возможность:

1. Внесения в Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 403-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменений, предусматривающих исключение пункта б) части 3 статьи 3 и пункта 1) части 6 статьи 4, устанавливающих необоснованное повышение требований к численности членов СРО аудиторов.
2. Разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусмотрев в нем:

а)включение дополнительного пункта 3 в часть 3 статьи 55.6 Градостроительного кодекса Российской Федерации следующего содержания: «3.Членами саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, могут быть только индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица, зарегистрированные в том же субъекте Российской Федерации, в котором зарегистрирована такая саморегулируемая организация, за исключением: юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей – членов специализированных (отраслевых) ассоциаций, союзов, осуществляющих деятельность в различных субъектах Российской Федерации»;

б) дополнение пунктом 1 части 3 статьи 55.4 Градостроительного кодекса Российской Федерации ссылкой на пункт 3 части 3 статьи 55.6 Градостроительного кодекса Российской Федерации:«3. Некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, при условии соответствия некоммерческой организации следующим требованиям: 1) объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем ста индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство на основании договора строительного подряда, индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, являющихся застройщиками, самостоятельно осуществляющими строительство, зарегистрированных в установленном законом порядке на территории субъекта Российской Федерации, в котором зарегистрирована такая саморегулируемая организация, и индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство и указанных в пунктах 1, 2 и 3 части 3 статьи 55.6 настоящего Кодекса»;

в) исключение пункта 9 из статьи 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

г) исключение пункта 12 из статьи 3.3 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»;

д) в целях реализации части 8 статьи 55.16-1 Градостроительного кодекса Российской Федерации об обеспечении сохранности средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций изложить абзац 1 части 2 статьи 189.91 Федерального закона от 26 октября 2002 года №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в следующей редакции: «2. Из имущества кредитной организации, которое составляет конкурсную массу, исключаются имущество, составляющее ипотечное покрытие в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи, ценные бумаги и иное имущество клиентов кредитной организации, принятые и (или) приобретенные кредитной организацией за их счет по договорам хранения, договорам доверительного управления, депозитарным договорам, договорам о брокерском обслуживании и договорам депозитных счетов нотариусов, средства компенсационных фондов саморегулируемых организаций, размещенных в кредитной организации в целях обеспечения их сохранности и увеличения размера в соответствии с императивной нормой, установленной законодательством».

1. Принятия мер по приведению положений Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в соответствие с положениями Федерального закона от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации», профессионального стандарта «Специалист в оценочной деятельности» (утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 4 августа 2015 года № 539н) и дорожной карты «Совершенствование оценочной деятельности» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1744-р) в части организации квалификационного экзамена для входа в профессию и необходимого стажа (опыта) осуществления оценочной деятельности и/или связанной с ней деятельности, установив его как «не менее одного года».
2. В целях установления единообразия толкования пункта 5 статьи 5 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» изложить его в следующей редакции: «5. Сведения о членстве в саморегулируемой организации (вступление в члены, прекращение членства), предусматривающей в соответствии с частью 2 статьи 5 настоящего Федерального закона случаи обязательного членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации, не подлежат внесению членом саморегулируемой организации в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц в случаях, если федеральными законами установлена обязанность для уполномоченного органа исполнительной власти, осуществляющего функции по надзору за деятельностью саморегулируемой организации, по ведению сводного реестра членов саморегулируемой организации».
3. Разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях», направленного на реализацию трехуровневой модели саморегулирования (члены СРО, СРО, Национальные объединения СРО), представленной в Концепции.
4. Приведения отраслевых нормативных правовых актов в соответствие с Концепцией.

**Министерству экономического развития Российской Федерации**

Рассмотреть возможность:

1. В целях развития системы независимой оценки квалификаций в области оценочной деятельности согласования проведения квалификационного экзамена в период с 1 января 2017 года по 1 апреля 2019 года в соответствии с положениями Федерального закона от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».
2. Проведения не реже чем один раз в два месяца заседания Совета по оценочной деятельности при Министерстве экономического развития Российской Федерации с целью обязательного согласования с представителями саморегулируемых организаций оценщиков проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и обязанности субъектов саморегулирования в области оценочной деятельности.
3. Внесения изменений в Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 5 ноября 2014 года № 700 «Об утверждении положения о совете по оценочной деятельности и положения о его рабочих органах» в целях обеспечения возможности представления и включения равного количества представителей всех саморегулируемых организаций оценщиков в рабочие органы при Совете по оценочной деятельности при Минэкономразвития России с целью реализации положений Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в части представления интересов субъектов саморегулирования при взаимоотношении с органами государственной власти.
4. С учетом недопустимости введения в заблуждение потребителей услуг кадастровых инженеров и оценщиков, увеличения государственных расходов и расходов потребителей при совершении учетно-регистрационных действий, при возникновении объективной необходимости наполнения Единого федерального реестра юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности сведениями о членстве кадастровых инженеров и оценщиков в саморегулируемых организациях кадастровых инженеров и оценщиков разработать и установить правила и порядок информационного взаимодействия ЗАО «Интерфакс» и Росреестра в части обмена такими сведениями по запросам ЗАО «Интерфакс» аналогично правилам межведомственного информационного взаимодействия.

**Центральному банку Российской Федерации** рассмотреть возможность проведения на системной основе обсуждений проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы определения рыночной или иной стоимости активов кредитных организаций с Советом по оценочной деятельности при Министерстве экономического развития Российской Федерации перед их размещением на своем официальном сайте для целей общественного обсуждения и/или антикоррупционной экспертизы.