

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ВЛАДЕЛЬЦЫ «ЗОЛОТОЙ АКЦИИ» (НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

В статье рассмотрено определение саморегулируемой организации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Автором исследованы основные сферы саморегулирования в России, а также сделан акцент на недостаточном унифицированном законодательном регулировании создания и функционирования саморегулируемых организаций. **Ключевые слова:** предпринимательство, саморегулирование, саморегулируемые организации, некоммерческие организации, профессиональная деятельность.

Одной из тенденций реформирования российского предпринимательства является активное внедрение системы саморегулирования в различных сферах экономической деятельности. Участники имущественного оборота в определенных сферах деятельности создают саморегулируемые организации, которым делегируют часть своих прав. В рамках подобных организаций устанавливаются определенные правила и стандарты поведения на рынке, система контроля за соблюдением этих правил, порядок внесудебного разрешения конфликтов и др.

Модель обязательного саморегулирования применена российским законодателем в отношении лицензируемых видов деятельности в качестве альтернативы лицензированию, которое, по сути изжило себя и превратилось в обыкновенную куплю-продажу лицензий.

На сегодняшний день модель обязательного саморегулирования введена в ряде законов в отношении арбитражных управляющих¹; оценщиков²; аудиторов и аудиторских организаций³; строительных, проектных и изыскательских организаций⁴; кадастровых инженеров⁵; рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей и иных лиц⁶; ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов⁷.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»⁸ под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Некоторыми авторами выделяются определенные преимущества саморегулирования по сравнению с государственным регулированием⁹:

1. Нормы саморегулирования, обычно, гибче норм, устанавливаемых государством и легче адаптируются к изменяющимся обстоятельствам;
2. Участникам рынка легче воздействовать на политику организаций саморегулирования, чем на политику государственных органов;
3. Механизмы разрешения споров обычно дешевле для сторон и занимают меньше времени, чем судебное разбирательство;
4. Экономия бюджетных средств в случае передачи отдельных функций государственных органов саморегулируемым организациям (СРО), финансируемым самим бизнесом;

5. Государство может осуществлять контроль не за каждым профессиональным участником рынка, а за СРО, которые обеспечивают соблюдение их членами правил поведения на рынке.

В настоящее время саморегулирование является неотъемлемым институтом и подразумевает концентрацию инициативы и полномочий по регулированию и контролю определенной сферы общественных отношений в руках самих граждан.

В ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» установлено, что саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных указанным 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.

Саморегулируемой организацией признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», при условии ее соответствия всем требованиям, установленным Федеральным законом «О саморегулируемых организациях». К числу указанных требований относятся:

1) объединение в составе саморегулируемой организации 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 саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное;

В настоящее время специалисты высказывают различные мнения относительно количественного критерия членов саморегулируемой организации, поскольку, по мнению некоторых авторов, соблюдение указанного критерия приведет к ограниченному количеству саморегулируемых организаций на рынке. Это обуславливает вынужденное согласие субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности на невыгодные для них условия членства в саморегулируемых организациях.

Таким образом, участие в саморегулируемых организациях основывается не на объективных требованиях к членам саморегулируемой организации, а на жестких конкурентных ограничениях, не отвечающих реалиям рынка на существующем этапе.

Вместе с тем возникает проблема участия в саморегулируемых организациях субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, расположенных в регионах РФ. Количественный критерий как необходимый признак саморегулируемых организаций ограничивает возможность их создания в регионах. Таким образом, регионы вынуждены будут вступать в филиалы столичных организаций. Это в свою очередь затрудняет выполнение контрольной функции саморегулируемой организации.

Тем не менее, упомянутое требование к количеству членов саморегулируемой организации является целесообразным. Так, данный критерий

призван, во-первых, предотвратить массовое возникновение мелких саморегулируемых организаций и тем самым обеспечить создание способных к саморегулированию организаций. Во-вторых, закрепление этого требования является эффективным правовым средством обеспечения независимости саморегулируемой организации от воли ее отдельного члена (группы членов), поскольку многочисленное представительство дает возможность другим членам сформировать конкурентоспособную оппозицию.

В связи с этим, необходимо подчеркнуть, что специальное законодательство в силу п. 2 ст. 1 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» может устанавливать иной количественный критерий в целях создания мобильных и управляемых саморегулируемых организаций, а также устранения возможности монополизации саморегулируемых организаций в рамках малого числа юридических лиц (п. 3 ст. 17 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», ст. 55.4 Градостроительного кодекса РФ и др.).

2) наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации.

Данное требование подразумевает, во-первых, наличие разработанных стандартов и правил и, во-вторых, соответствие их законодательству РФ и федеральным правилам профессиональной деятельности, которые: утверждает Правительство РФ.

В случае создания саморегулируемой организации по модели добровольного саморегулирования, стандарты и правила должны проверяться государственным органом на предмет предъявления более высоких по сравнению с общедепартаментальными требованиями саморегулируемой организацией к своим членам.

3) обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

Данное требование может быть реализовано посредством, как установления в отношении членов саморегулируемой организации требования о страховании, так и формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации.

Механизм коллективной ответственности членов в функциональном плане представляет собой ответственность саморегулируемой организации за деятельность своих членов. Эта ответственность является субсидиарной и осуществляется либо за счет компенсационного фонда, который формируется из взносов (отчислений) членов предназначен только для указанной цели, либо за счет средств страховой организации.

Требование о страховании означает, что саморегулируемая организация берет на себя обязанность организовать и обеспечить обязательное страхование членами их гражданской ответственности в случаях, когда эта обязанность для члена саморегулируемой организации предусмотрена законом.

В пределах средств компенсационного фонда саморегулируемая организация несет ответственность по обязательствам своего члена, возникшим

в результате причинения вреда вследствие недостатков произведенных членом саморегулируемой организации товаров (работ, услуг).

Согласно п. 2 ст. 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» компенсационный фонд первоначально формируется исключительно в денежной форме за счет взносов членов саморегулируемой организации в размере не менее чем три тысячи рублей в отношении каждого члена.

В случае применения в качестве способа обеспечения ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами системы личного и (или) коллективного страхования минимальный размер страховой суммы по договору страхования ответственности каждого члена не может быть менее чем тридцать тысяч рублей в год.

Размещение средств компенсационного фонда в целях их сохранения и прироста и инвестирование таких средств осуществляются через управляющие компании, если иное не установлено федеральным законом.

Следует отметить, что федеральными законами могут устанавливаться иные требования, чем те, которые предусмотрены Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», к порядку формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации, его минимальному размеру, размещению средств такого фонда, страхованию ответственности членов саморегулируемой организации. К примеру, ст. 55.4 Градостроительного кодекса РФ устанавливает, что одним из требований к порядку создания саморегулируемой организации является наличие компенсационного фонда, сформированного в размере не менее чем пятьсот тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации или, если такой организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в размере не менее чем сто пятьдесят тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации;

В соответствии со ст. 25.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» компенсационным фондом саморегулируемой организации арбитражных управляющих является обособленное имущество, принадлежащее саморегулируемой организации на праве собственности. Он формируется за счет членских взносов членов саморегулируемой организации, перечисляемых только в денежной форме в размере не менее чем пятьдесят тысяч рублей на каждого ее члена. Не допускается освобождение члена саморегулируемой организации от обязанности внесения взносов в компенсационный фонд саморегулируемой организации арбитражных управляющих, в том числе путем зачета его требований к саморегулируемой организации.

Согласно ст. 24.8 Федерального закона «Об оценочной деятельности» размер компенсационной выплаты за счет компенсационного фонда по требованию или требованиям заказчиков либо третьих лиц к одному оценщику по одному страховому случаю не может превышать шестистот тысяч рублей.

Цель деятельности саморегулируемых организаций заключается в обеспечении высокого качества услуг (работ, товаров), оказываемых ее членами за счет регламентирования и контроля деятельности членов самой СРО, а не

государственными органами. По общему правилу членство в СРО является добровольным, однако п. 2 ст. 5 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» закреплена возможность установления федеральными законами обязательного членства субъектов предпринимательской (профессиональной) деятельности в СРО.

Поскольку все саморегулируемые организации имеют сходную правовую природу, обусловленную их предназначением, действующие нормативные правовые акты предъявляют некоторые основные, общие требования к саморегулируемым организациям вне зависимости от экономической сферы их деятельности¹⁰.

Исходя из анализа законодательства, указанных требований достаточно для квалификации организации в качестве саморегулируемой. Однако ряд авторов несколько расширили набор квалифицирующих признаков, способных обеспечить функционирование саморегулируемых организаций.

В частности, выделяется наличие наряду с органами управления и контроля, характерными для любой некоммерческой организации, специализированных органов, контролирующих соблюдение указанных выше правил и стандартов, а также органов привлечения к ответственности членов саморегулируемой организации за нарушение указанных правил, стандартов и законодательства.

Следует отметить, что в сфере деятельности некоторых организаций, в частности, профессиональных участников рынка ценных бумаг, жилищных накопительных кооперативов, инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, действующим законодательством предусмотрено саморегулирование, что не закреплено в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях».

Таким образом, законодатель не пошел по пути принятия единого нормативного акта, охватывающего все сферы деятельности саморегулируемых организаций, что, по нашему мнению, является существенным недостатком в правовом регулировании саморегулирования.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ, 28.10.2002, № 43, ст. 4190

² Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3813

³ Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ, 05.01.2009, № 1, ст. 15

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ, 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 16

⁵ Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ, 30.07.2007, № 31, ст. 4017

⁶ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ, 20.03.2006, № 12, ст. 1232

⁷ Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // СЗ РФ, 11.12.1995, № 50, ст. 4870

⁸ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ, 03.12.2007, № 49, ст. 6076

⁹ www.starfin.ru/~doc/yurist/sam_org.doc

¹⁰ См.: Басова А.В. Правовые проблемы приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой // Предпринимательское право, № 1, 2008. – С. 16