

Предисловие

Проект федерального закона «О саморегулируемых организациях» впервые был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в 2003 г. и должен был иметь решающее значение в проведении административной реформы, когда большая часть государственных функций была передана СРО во многих отраслях как сферы производства, так и сферы услуг.

Первое чтение было пройдено, и думалось, что законопроект будет сразу принят, однако процесс его обсуждения в дальнейшем затянулся на продолжительное время. В результате переговоров основные противоречия различных сторон по данному проекту практически удалось снять. Так, сторону бизнеса не устраивало в первом варианте проекта закона обязательное членство бизнес-структур в СРО. По их мнению, это могло бы привести к созданию в каждой СРО группы крупных компаний-монополистов, навязывающих условия всем остальным участникам рынка. В следующем варианте проекта членство в СРО стало добровольным, с оговоркой, что другими федеральными законами может быть предусмотрено обязательное членство в СРО.

Предпринимателей не устраивало и количество участников объединения в составе СРО. Тогда авторы проекта пошли навстречу, и количество участников объединения в составе СРО было увеличено с 10 субъектов предпринимательской деятельности до 25 или не менее 100, если иное не установлено другим федеральным законом.

Однако самую большую победу одержал не бизнес, а заинтересованные финансовые ведомства, которые выступали против общего закона для банковского и финансового сектора. В итоге из-под дей-

ствия закона выводятся участники рынка ценных бумаг, инвестиционные фонды, управляющие компании, органы банковского регулирования и банковского надзора, кредитные организации, негосударственные пенсионные фонды.

Один из разработчиков проекта федерального закона о СРО, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по собственности В. Плескачевский говорил, что под действие закона попадает большое множество нефинансовых видов деятельности, финансовые же отрасли и так в скором времени придут к саморегулированию, пока они еще не созрели.

История саморегулирования и самоуправления насчитывает в России более 140 лет. Самоуправление можно проследить из такого правового института, как институт адвокатуры. При проведении правовой реформы 1864 г. адвокатура создавалась именно как самоуправляющаяся организация. Обязательность членства в адвокатуре была закреплена Законом СССР от 30 ноября 1979 г. № 1165-Х «Об адвокатуре в СССР»¹. До указанного закона этот вопрос регулировался различными нормативными правовыми актами, но требование о членстве в адвокатуре сохранялось.

В России прообразом СРО как союза профессионалов определенной сферы деятельности явилась созданная в 1870 г. Московская биржа, уставом которой на ее представительный орган — биржевой комитет — возлагалась защита интересов биржевого общества перед всеми организациями, учреждениями и органами.

Сходная идея самоуправления тогда была заложена и в регулирование деятельности нотариата.

В 90-е гг. XX в. принцип саморегулирования был использован в деятельности профессиональных участников рекламного рынка (Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе»²), рынка ценных бумаг (Закон о РЦБ), в деятельности профессиональных оценщиков (Закон об оценочной деятельности).

Принципы саморегулирования присутствовали также и в концепциях Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудите»³

¹ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 846 (признан не действующим).

² СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2864 (утратил силу).

³ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3422 (утратит силу с 1 января 2011 г.).

и Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»¹, а также в проекте нового Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в отношении деятельности арбитражных управляющих.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации»² было установлено, что Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти.

По смыслу ст. 78 и 132 Конституции РФ такая передача возможна при условии непротиворечия Конституции РФ и иным федеральным законам.

Таким образом, законодательство РФ позволяет осуществлять цивилизованное регулирование различной профессиональной деятельности с помощью создания в этой сфере СРО.

СРО по существу есть аналог европейских цехов, объединявших работников одной профессии. Обычаи и традиции каждого цеха требовали от его членов конкретных профессиональных знаний и умений, соблюдения профессиональных и этических норм. Цех самостоятельно вырабатывал требования к профессиональной деятельности (регулирование) и осуществлял надзор за выполнением этих требований (контроль), чтобы никто не испортил репутацию мастера, члена цеха перед клиентами. Цех также защищал права своих членов перед другими субъектами экономики и государством. Эти функции, как мы видим, но на несколько другом уровне, сейчас выполняют действующие СРО.

Концентрация профессионалов в СРО позволяет им самим регулировать свою деятельность на основе требований законодательства. По сравнению с медлительным и консервативным государственным аппаратом, а также в силу узкой осведомленности государственных служащих в предмете регулирования СРО, СРО обладают большими возможностями квалифицированно и оперативно регулировать

¹ СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562 (с послед. изм.).

² СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

отношения как непосредственно между самими профессиональными участниками, так и между профессиональными участниками и их клиентами, а также контролировать соблюдение действующих норм и правил. Возможности влиять на состав руководящих органов СРО у их членов выше, чем возможности регулирующих органов влиять на назначение чиновников государственного аппарата.

Поступательное развитие рекламного рынка в России свидетельствует об объективной необходимости подкрепления этих процессов формированием соответствующих институтов гражданского общества, которые помогут гармонизировать профессиональные, государственные и общественные интересы. В качестве таких институтов в рекламной и других сферах предпринимательской и профессиональной деятельности и предполагается рассматривать СРО.

Разработка проекта комментируемого закона велась с 1999 г., но только 14 октября 2003 г. Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект «О саморегулируемых организациях».

Следует отметить, что депутаты поддержали проект федерального закона вопреки мнению Правительства РФ, которое посчитало, что большая часть его положений не согласуется с соответствующими нормами гражданского законодательства и что фактически законопроектом предлагается наделить СРО функциями ряда органов исполнительной власти. Законопроект вносился от имени 67 депутатов, и за его принятие было отдано 249 голосов, при необходимых 50% голосов депутатов от общего количества депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ плюс один голос, т.е. 226.

Согласно проекту федерального закона **СРО** признаются созданные в целях саморегулирования на условиях участия (членства) негосударственные некоммерческие организации, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров (работ, услуг) или объединяющие субъектов одного вида профессиональной деятельности.

Некоммерческая организация признается СРО лишь при условии ее соответствия всем установленным рассматриваемым проектом федерального закона признакам и требованиям. В состав СРО должны входить не менее 10 субъектов предпринимательской или не менее 100 субъектов профессиональной деятельности. Также необходимо наличие у СРО опубликованных правил и стандартов предпринима-

тельской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми участниками СРО, и механизмов обеспечения ответственности ее участников перед потребителями.

Проект федерального закона наделяет СРО принципиально новым статусом и полномочиями. СРО могут обращаться в суд с требованием о признании недействительными или не соответствующими федеральным законам правил и требований правовых и нормативных актов; обжаловать любые акты и действия органов государственной власти и местного самоуправления. Также СРО выступают посредником между государственными регулирующими органами и организациями или предпринимателями — членами СРО и участвуют в разработке законодательных и иных нормативных правовых актов, относящихся к их сфере деятельности.

На основе опыта работы СРО в Великобритании, Франции, США и других развитых странах также можно утверждать, что концентрация большого числа СРО на одном рынке не является оправданной, так как приводит к тому, что одни и те же профессиональные участники, вступая в различные СРО, должны будут выполнять различные требования, что вносит разнородность в регулирование одного вида деятельности. Однако главным выводом является то, что наличие в системе государственного регулирования СРО является условием, без которого немислима нормальная организация рыночных отношений.

Важное место занимает **институт саморегулирования в рекламой сфере**. Реклама — одна из тех сфер, которая больше всех нуждается в саморегулировании, поскольку никаким законом нельзя предупредить все ее негативное воздействие на потребителя, так как подчас она заменяет многим книги, театр, живопись и т.д. В некоторых странах до сих пор нет законов о рекламе и государственное влияние осуществляется именно через СРО.

Развитие саморегулирования рекламы в России имеет короткую историю. Создание рекламных ассоциаций, объединений, региональных советов и других органов саморегулирования протекает очень медленно и с большими трудностями. Главным препятствием является сближение производителей товаров и услуг, рекламистов и потребителей в условиях жесткой конкуренции на рынке, в связи с чем затруднено формирование общего мнения представителей рекламного бизнеса в отношении основополагающих принципов осу-

щества рекламной деятельности, затрагивающих интересы общества.

Первая попытка создать СРО в области рекламы в России была предпринята в 1995 г., когда несколько физических лиц создали Общественный совет по рекламе России, включив в его состав известных деятелей искусства, политиков, государственных чиновников и лидеров ряда общественных организаций (Союз журналистов, Конфедерация потребителей).

Общественный совет по рекламе России, переименованный в дальнейшем в Рекламный совет России, просуществовал до 2001 г. Затем, когда из его состава вышли руководители всех крупных профессиональных объединений России (в частности, Российская ассоциация рекламных агентств, объединяющая свыше 100 компаний, и Ассоциация рекламодателей), он прекратил свое существование. Некоторое время Россия существовала без объединяющего рекламного органа саморегулирования. Позже, в 2002 г., 14 крупнейших организаций в области средств массовой информации создали Совет ассоциаций медийной индустрии, который начал активно заниматься вопросами контактов с государственными исполнительными органами и с органами законодательной власти.

Саморегулирование в рекламе существует уже более 60 лет. Международная Торговая Палата впервые опубликовала кодекс рекламной деятельности еще в 1937 г. Этот кодекс регулярно обновляется и является базовым для всех кодексов рекламной деятельности, принимаемых СРО разных стран. Главной предпосылкой создания саморегулирования является большая степень взаимодоверия и согласия среди членов профессионального сообщества и их общее понимание необходимости формирования такой системы. Вопросы, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы, должны решаться непосредственно участниками рекламного процесса, разумеется, с учетом интересов государства и общества.

Эффективная система саморегулирования в рекламе должна полагаться на поддержку трех составляющих рекламного рынка: рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей. Также очень важным условием эффективности является сотрудничество рекламных СРО с регулирующим государственным органом — Федеральной антимонопольной службой РФ, которая была учреж-

дена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹, и с органами законодательной власти (Государственная Дума Федерального Собрания РФ и Совет Федерации Федерального Собрания РФ). Без доверия со стороны государства СРО не сможет функционировать ни в одной из сфер рыночных отношений. При этом следует учитывать, что эффективное развитие механизмов саморегулирования рекламы может быть достигнуто только в том случае, когда инициатива исходит непосредственно от СРО. Привлечение же механизмов саморегулирования извне, посредством государственного вмешательства, к положительным результатам привести не может.

Отсутствие механизмов эффективного саморегулирования в рекламе влечет за собой целый ряд негативных последствий. В некоторых случаях недовольство общества рекламой приводит к тому, что государство вынуждено взять эту сферу деятельности под свой тотальный контроль, используя механизмы принуждения и подавления — в результате рекламный рынок перестанет эффективно функционировать, что негативно отразится как на производителях товаров и услуг, так и на их потребителях.

Правовой основой развития механизмов саморегулирования рекламы являлся утративший в настоящее время законную силу Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе», ст. 28 которого предусматривала возможность создания органов саморегулирования в области рекламы в форме общественных организаций, ассоциаций и союзов юридических лиц. Исходя из данного закона, органы саморегулирования в области рекламы:

- привлекались к участию в разработке требований к рекламе, в том числе проектов законов и иных нормативных правовых актов;
- проводили независимую экспертизу рекламы на предмет установления ее соответствия требованиям законодательства РФ о рекламе и направляли соответствующие рекомендации рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям;

¹ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945 (с послед. изм.).

- привлекались федеральным антимонопольным органом (его территориальными органами) при осуществлении им контроля за соблюдением законодательства РФ о рекламе.

В других отраслях экономики, в том числе и в сфере технического обслуживания и ремонта автотранспортных средств, операторы рынка только формируют свои стандарты и правила предпринимательской деятельности. В то же время в отдельных видах деятельности саморегулирование широко применяется в практике.

Существенно более длительную историю имеют **СРО за рубежом**, в странах с развитой рыночной экономикой. Они охватывают практически все области предпринимательской деятельности. В соответствии с общепринятой терминологией саморегулирование означает наложение хозяйствующим субъектом на себя определенных ограничений без какого-либо внешнего принуждения к этому. Таким образом происходит регулирование той или иной сферы бизнеса без вмешательства государства.

Анализ зарубежной практики разработки, принятия, применения и исполнения на добровольной основе требований к профессиональной деятельности показывает, что, к примеру, во **Франции** органам исполнительной власти никогда не приходила идея написать правила ведения бухгалтерского учета или, скажем, стандарты оценочной деятельности. Подобные нормативы создали сами профессионалы, занятые в этих сферах бизнеса.

В 1906–1912 гг. в **Соединенных Штатах Америки** на основе принципа саморегулирования создавались так называемые комитеты бдительности. Эти комитеты расследовали случаи недобросовестной рекламы в средствах массовой информации и не только выявляли случаи нарушения кодекса профессиональной этики рекламодателей, но и оказывали всяческое воздействие на них в целях улучшения качества рекламы. В результате федеральное законодательство, регулирующее рекламную деятельность, так и не было разработано (за редким исключением рекламы особо важных товаров — пищевых продуктов, медикаментов и ограниченных в обороте товаров — алкоголя и табака).

В **Великобритании** крупнейшей управляющей организацией является независимая неправительственная организация *FSA (Financial Services Authority* — Управление финансовых услуг), которая осуществляет всеобщий контроль за деятельностью страховых,

инвестиционных компаний, банковских учреждений, а также комиссий по строительным обществам. В соответствии с Законом Великобритании «О банковской деятельности» государство может вмешиваться в деятельность этого регулятора только в трех случаях:

- если орган систематически нарушает права вкладчиков (потребителей);
- если происходят преобразования в составе совета директоров;
- когда нормы регулирования не соответствуют международным договорам.

Следует отметить, что зачастую различные кодексы профессиональной этики устанавливают для членов СРО даже более жесткие нормы функционирования, чем законодательство. Данный факт служит решающим аргументом в конкурентной борьбе, и при всех прочих равных условиях наличие корпоративных правил однозначно привлекает клиентов. С другой стороны, в случае возникновения каких-либо конфликтных ситуаций специализированные органы СРО выступают третьей стороной в споре. Они самостоятельно, на совершенно легитимной основе рассматривают инциденты, подменяя, по сути, судебно-арбитражную систему государства. Таким образом, гражданское общество при наличии зрелых взаимоотношений между производителями продукции (исполнителями работ) и потребителями абсолютно спокойно обходится без государственного регулирования и прибегает к нему в самых крайних случаях.

Кодексы добровольного саморегулирования могут быть односторонними и с привлечением независимых третьих лиц. Также существуют формы кодексов с так называемой печатью одобрения. При этом на содержание кодекса поведения существенно влияет качество взаимосвязей между определенной отраслью, государством и интернациональными организациями.

В **Англии** решение о соответствии того или иного кодекса основным критериям делового оборота принимает правительственное агентство *OFT (The Office of Fair Trading* — Управление добросовестной конкуренции). Одобрение управлением усиливало конкурентоспособность СРО, стимулируя приток новых участников, заинтересованных в повышении эффективности бизнеса.

Односторонние кодексы поведения подразумевают принятие компаниями дополнительных обязательств в одностороннем поряд-

ке, что позитивно сказывается на уровне деловой репутации предприятия. Наиболее часто это происходит в тех отраслях, где очень важна лояльность потребителей. Имея подобный кодекс, компании активно рекламируют свою деловую и социальную ответственность не только перед потребителями, но и демонстрируют ее во взаимоотношениях со своими контрагентами и с государством.

Кодексы поведения в отношении потребителей позволяют в более широком толковании отразить все аспекты этих взаимоотношений. В стремлении максимально соответствовать запросам клиентов предприниматели вырабатывают жесткие стандарты деятельности, включают в кодекс систему штрафов за нарушение принятых стандартов, проводят независимые проверки состояния фирмы и на регулярной основе открывают информацию о текущем положении дел в компании.

Кодексы с привлечением третьих лиц (государственных организаций, потребительских ассоциаций) обеспечивают возможность в полной мере учесть интересы всех групп, затрагиваемых положениями кодексов поведения. При этом нередки случаи, когда представители определенных групп общества могут участвовать не только в разработке кодекса, но и в контроле за его исполнением.

В индустриальной сфере в последнее время динамично развиваются промышленные консорциумы. Это вызвано необходимостью интеграции требований, предъявляемых к продукции и процессам в различных странах, и их гармонизации в системе международной стандартизации. Следует отметить, что одним из определяющих факторов является быстрота разработки и согласования стандартов, которая компенсирует неэффективность государства в регулировании рыночной деятельности. Известно много примеров, когда производство развивается стремительными темпами, а действующее законодательство не успевает за развитием отношений в этой отрасли. Профессионалы могут предложить более гибкие механизмы регулирования, поскольку они лучше осведомлены о конкретных условиях производства.

Например, в автомобильной отрасли созданием единой системы стандартизации при производстве автомобилей, выпуске автокомпонентов, моторных масел и запасных частей занимаются такие организации, как SAE (*Society of Automotive Engineers* — Сообщество автомобильных инженеров), ACEA (*Association des Constructeurs Europeen*

Предисловие

des Automobiles — Ассоциация европейских производителей автомобилей).

Таким образом, механизмы саморегулирования, установленные в странах с хорошо развитой экономикой, повышают эффективность деятельности участников рынка, создают необходимый уровень репутационной поддержки, сокращают издержки на донесение информации о действующих стандартах, качестве предлагаемых продукции, услуг и работ. СРО оперативнее реагируют на запросы потребителей и противостоят падениям рынка.