

Обоснование
необходимости принятия Закона Республики Беларусь
«О саморегулируемых организациях»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта.

Проект Закона Республики Беларусь «О саморегулируемых организациях» (далее – проект) подготовлен во исполнение пункта 19 Плана подготовки (участия в подготовке) законопроектов республиканскими органами государственного управления в 2019 году, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 февраля 2019 года № 77 «О подготовке законопроектов республиканскими органами государственного управления в 2019 году» в целях совершенствования подходов к вопросам создания и деятельности саморегулируемых организаций.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта - абзац третий пункта 1 статьи 33 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

Вид нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемую сферу правоотношений, и разработки проекта закона обусловлено прежде всего международной практикой и рекомендациями международных организаций.

Выбор такого вида нормативного правового акта, как Закон Республики Беларусь, основан на нормах законодательства.

В Российской Федерации отношения, возникающие по саморегулированию с 2007 года, регулируются Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ.

Следует отметить, что данные отношения на уровне закона урегулированы в Украине, Казахстане, Узбекистане, Армении, Азербайджане и других государствах постсоветского пространства.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.

Важным составным элементом реализации стратегии экономического развития страны является внедрение механизмов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности. Как показывает мировой опыт, саморегулирование бизнеса в ряде случаев может быть эффективной альтернативой государственному вмешательству в экономику, обеспечивая снижение государственных расходов на

регулирование, большую гибкость и больший учет интересов участников рынка.

Термин «саморегулирование» в буквальном смысле означает добровольное возложение на себя каких-либо ограничений при отсутствии к этому внешнего принуждения. Иными словами, саморегулирование подразумевает альтернативный механизм частного контроля и регулирования предпринимательской и профессиональной деятельности.

Преимущества системы саморегулирования над государственным регулированием состоят в следующем:

нормы саморегулирования, как правило, гибче норм, устанавливаемых государством, легче адаптируются к изменяющимся обстоятельствам, позволяют быстро заполнить имеющиеся пробелы в законодательстве;

участники рынка имеют больше легальных возможностей воздействовать на нормотворчество и на политику организаций саморегулирования, чем на политику государственных органов, в том числе путем выборов руководящих лиц организаций саморегулирования и «голосования ногами» (если членство в организации саморегулирования является необязательным);

механизм разрешения споров в системе саморегулирования более дешевый и эффективный по сравнению с судебным разбирательством, и он в большей степени адаптирован к условиям конкретной сферы деятельности;

имеет место экономия бюджетных средств при передаче определенных функций государственных органов организациям саморегулирования, которые финансируются самим бизнесом;

развитие саморегулирования способствует повышению доверия общества к бизнесу, в том числе благодаря усилению его транспарентности;

санкции, применяемые организациями саморегулирования, при определенных условиях вызывают меньше отторжения, чем санкции, применяемые государством.

Таким образом, саморегулирование – это не просто форма объединения предпринимателей, а особая форма взаимодействия государства и рынка. Его ключевой идеей является распределение функций контроля и надзора за деятельностью субъектов в определенной сфере и ответственности за их действия между государством и самими участниками рынка. В перспективе это дает возможность минимизировать участие государства в предпринимательской и профессиональной деятельности субъектов при сохранении ответственности бизнеса перед потребителями.

Саморегулирование, как в общем случае, так и в предпринимательской деятельности, осуществляется посредством создания саморегулируемой организации.

Саморегулируемая организация (СРО) - это некоммерческая организация, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида, обеспечивающая регулицию профессиональной деятельности участников рынка за рамками базовых минимальных требований, определяемых государством.

Можно выделить следующие функции, право на выполнение которых делегируются организации саморегулирования ее участниками:

1) установление и/или адаптация правил ведения ее членами коммерческой деятельности;

В общем виде, в рамках института саморегулирования правила определяют:

- требования, которым должен соответствовать претендент на вступление в организацию саморегулирования. Это могут быть требования к образованию, уровню квалификации, опыту работы претендента или его сотрудников в случае, если претендентом является юридическое лицо, а также наличие производственных помещений, определенного оборудования, технологий и т.п.;

- общие технические требования к ведению деятельности в какой-либо сфере: параметры качества товаров или услуг, требования к методам, формам и объемам подачи информации о товарах или услугах, требования к взаимоотношениям с контрагентами и конкурентами, требования к технологии и т.п.;

- требования к юридической стороне деятельности участника системы: типовые формы контрактов, обязательные условия, которые должны включаться в договоры с контрагентами или наоборот, не могут быть включены, требования к организационно правовой форме ведения деятельности, требование наличия третейской оговорки в договорах и т.п.;

- финансовые условия ведения деятельности и взаимоотношений с организацией саморегулирования: требования и/или ограничения на условия оплаты товаров или услуг, требование страхования профессиональной ответственности, размеры и порядок уплаты членских взносов, иных платежей организации, выплат компенсации третьим лицам и т.п.

2) осуществление контроля за соблюдением установленных в организации правил, применение санкций в случае обнаружения их нарушения;

Эффективная реализация указанной функции является ключевым фактором с точки зрения обеспечения соблюдения установленных законодательством и профессиональным сообществом требований и поддержания должного уровня добросовестности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Многообразие санкций в рамках систем саморегулирования может быть сведено к следующим:

- различные формы осуждения со стороны сообщества (участников системы саморегулирования), которые, в случае их эффективности, могут оказывать негативное воздействие на репутацию экономического агента и таким образом отражаться на его доходах;
- финансовые формы наказания нарушителей (системы штрафов, невозврата залогов и т.п.), если такие формы не противоречат законодательству;
- исключение из числа членов организации (как основная санкция).

Значение последней санкции зависит от дополнительных условий, как-то:

значимость членства в организации саморегулирования, как рыночного сигнала;

наличие в рамках организации дополнительных избирательных стимулов (клубных благ), доступ к которым прекращается вместе с членством;

возможность заниматься профессиональной деятельностью, не будучи членом соответствующей организации.

Таким образом, набор санкций в рамках института саморегулирования достаточно ограничен. Подобная ограниченность, безусловно, влияет на условия возникновения и устойчивость этого института и в большей степени, чем содержание правил, отличает его от государственного регулирования.

3) выработка механизмов внесудебного разрешения споров между членами такого объединения и потребителями;

4) наличие механизмов обеспечения (имущественной) ответственности саморегулируемых организаций и возмещения ущерба, причиненного клиентам.

В целях возмещения ущерба, причиненного клиентам, применяется практика формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций, а также механизмы страхования ответственности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Кроме того, саморегулируемые организации, как правило, предоставляют своим членам целый ряд услуг. Это, например, услуги по

консультированию членов СРО, информационные услуги, услуги по обучению персонала и др.

Еще одним видом преференций может являться прямая защита интересов членов в отношениях с потребителями и государством.

Исходя из изложенного, организации саморегулирования можно также разделить по принципу **обязательности или добровольности членства**.

В большинстве организаций саморегулирования членство является добровольным. Однако в зарубежной практике иногда членство в профессиональных ассоциациях обязательно. Как правило, это касается практикующих врачей, юристов, нотариусов и т.п.

Добровольность или обязательность членства представляется важным фактором с точки зрения как стимулов для членов, так и внутреннего управления организацией.

Во-первых, члены саморегулируемых организаций с обязательным членством в меньшей степени могут воздействовать на эффективность внутренней политики организации саморегулирования из-за отсутствия возможности «голосовать ногами».

Во-вторых, различается и реальное воздействие на рынок. Для организаций с обязательным членством выполнение правил организации саморегулирования фактически означает возможность занятия профессиональной деятельностью.

То есть, обязательность членства в организации саморегулирования создает дополнительный входной барьер на рынок и может привести к созданию закрытой монополии. В организациях с обязательным членством существуют объективные ограничения реального воздействия на рынок в данной конкретной сфере деятельности.

С другой стороны, обязательность членства в организации является гарантией того, что влияние и правила организации будут распространены на всех участников рынка, что облегчает передачу организации саморегулирования определенных функций государственного контроля и помогает решить проблему «двойного регулирования». Это, в свою очередь, способствует налаживанию понятных прозрачных взаимоотношений между бизнесом и государством, улучшающих качество обратных связей.

Организации саморегулирования возникают **по собственной инициативе** группы субъектов хозяйствования в тех случаях, когда возможно получение дополнительных конкурентных преимуществ членов организации по сравнению с другими участниками рынка (например, за счет использования коллективного торгового знака СРО).

Другим фактором, стимулирующим бизнес к созданию организаций саморегулирования, является необходимость «чистки рынка» от недобросовестных компаний и защиты интересов бизнеса от возможного ужесточения государственного регулирования.

В данном случае первоначальной задачей организации является производство отраслевых благ, защита коллективных интересов отрасли - усиление переговорных позиций членов отрасли при взаимодействии с государством и обществом. Однако для этого должны выполняться два объективных условия.

Во-первых, необходимо привлечь к участию в ассоциации достаточно большое количество членов, во-вторых, необходимо получить поддержку со стороны общества, создавая общественные блага (например, предоставление гарантий добросовестного поведения участников организации на рынке и т.д.).

Возникновение организаций саморегулирования «по закону» происходит в случаях, когда отраслевым законодательством предусмотрено создание подобных организаций и предоставление им определенных прав. Государство передает саморегулируемым организациям, то есть отраслевому сообществу, полномочия путем закрепления в отраслевом законодательстве обязательного членства субъектов данного вида деятельности в саморегулируемых организациях. Законодательно задаются требования и полномочия СРО и определяется регулирующий орган.

При этом создаются, как правило, организации с набором функций, который нужен, прежде всего, государству, а не членам организации.

В отношении субъектов предпринимательской деятельности, являющихся членами СРО, саморегулируемая организация будет осуществлять функции контроля за соблюдением ими не только внутренних правил и стандартов СРО, но и законодательства в целом. Таким организациям частично передаются государственно-властные полномочия.

Что касается выбора структуры управления организацией саморегулирования, то она, во многом, определяется организационно-правовой формой и требованиями, предъявляемыми законом.

В ряде случаев, если позволяет количество членов организации и объем финансовых ресурсов, целесообразно создание в рамках СРО специализированных органов (комитетов, рабочих групп и т.п.), занимающихся отдельными направлениями деятельности организации. Создание специальных органов позволяет более тщательно разрабатывать отдельные вопросы, связанные с деятельностью организации, в том числе привлекать внешних экспертов к разработке отдельных программ и

направлений деятельности, предоставлять участникам организации более широкий спектр услуг.

Набор таких услуг зависит как от состояния рынка, так и от политики организации саморегулирования, определяемой, прежде всего, ее целевой функцией.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

При подготовке проекта проведен анализ законодательства Республики Беларусь, относящегося к предмету правового регулирования проекта, и практики его применения. Противоречий действующим нормативным правовым актам не выявлено. Проект соответствует законодательству Республики Беларусь;

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

Результатом проведенного анализа актов законодательства, Российской Федерации, Республики Украины относящихся к предмету правового регулирования законопроекта является установление правомерности регулирования соответствующих отношений законом, как основным нормативным правовым актом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования;

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения.

Проект не затрагивает положения международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь;

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования.

Проект соответствует нормам, содержащимся в международных договорах Республики Беларусь.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. «О международных договорах Республики Беларусь».

Проект не относится к издаваемым в отношении международных договоров Республики Беларусь, их проектам.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети

Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта.

Проект и обоснование к проекту подготовлены с учетом положений практического пособия «Саморегулирование профессиональной и предпринимательской деятельности» под общей редакцией Быковой Т.П. (советник по экономическим вопросам Республиканского фонда содействия развитию предпринимательства).

Положения проекта учитывают результаты анализа в соответствии с правоприменительной практикой, а также исходя из позиций заинтересованных представителей предпринимательских союзов (ассоциаций), иных заинтересованных организаций и экспертов.

Подготовка проекта Закона осуществлялась, в том числе, с учетом заседаний рабочей группы в Министерстве экономики (приказ Министра экономики Республики Беларусь от 13 мая 2019 г. № 51 «О создании рабочей группы по организации подготовки проекта Закона Республики Беларусь «О саморегулируемых организациях»).

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия.

Принятие Закона Республики Беларусь «О саморегулируемых организациях» направлено на регулирование предпринимательской и (или) профессиональной деятельности субъектов, объединенных в саморегулируемую организацию, комплексным законодательным актом, что позволит исключить множественность и дублирование норм, упрощение порядка применения правовых норм субъектами хозяйствования, что в итоге является позитивным последствием принятия проекта.

Проектом Закона не предусматривается непосредственное: введение новых административных процедур в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее - субъекты хозяйствования); иные дополнительные обязанности, запреты и ограничения, расходы для субъектов хозяйствования.

В случае введения законодательным актом обязательного членства в саморегулируемой организации для конкретного вида предпринимательской или профессиональной деятельности, прогнозирование последствий принятия будет осуществляться при разработке соответствующего проекта.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений.

В соответствии с требованиями постановления Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов» проект будет вынесен на публичное обсуждение после согласования с государственными органами.

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием нормативного правового акта.

Принятие Закона Республики Беларусь «О саморегулируемых организациях» не потребует признанию утратившими силу нормативных правовых актов, а также не повлечет принятия иного акта законодательства.

Заместитель
Министра экономики
Республики Беларусь

Ю.А.Чеботарь