

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

10 декабря 2024 г. № 3.6-09/4400@

УТВЕРЖДЕНЫ
на заседании Комитета
Совета Федерации по
экономической политике
10 декабря 2024 года

РЕКОМЕНДАЦИИ
"круглого стола" на тему "О развитии и текущем состоянии института саморегулирования в Российской Федерации"

5 ноября 2024 года

ул. Б. Дмитровка, д. 26, Москва

Комитет Совета Федерации по экономической политике провел "круглый стол" на тему "О развитии и текущем состоянии института саморегулирования в Российской Федерации", в работе которого приняли участие сенаторы Российской Федерации, представители Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) и экспертного сообщества.

В ходе работы "круглого стола" было отмечено, что суть саморегулирования, как и любой формы регулирования, состоит в восполнении недостатка координации между участниками рынка, которую сам рынок обеспечить исключительно ценовыми механизмами не в состоянии.

Именно саморегулирование призвано обеспечить выработку наиболее эффективных форм взаимодействия профессиональных участников отрасли между собой, а также с потребителем результата своей профессиональной деятельности.

Этому способствует перенос центра ответственности за принимаемые решения непосредственно на самих заинтересованных в развитии отрасли лиц – её профессиональных участников.

Самостоятельное регулирование профессиональной деятельности, в рамках которого участники объединения принимают стандарты и правила деятельности, устанавливают разного рода ограничения в отношении собственного поведения на рынке, способствует более кооперативному поведению на рынке и повышению уровня координации участников профессиональной деятельности, что обеспечивает более высокое качество предлагаемых услуг без ущерба для конкуренции в отрасли.

Базовым правовым актом, регламентирующим деятельность саморегулируемых организаций (СРО), является Федеральный закон "О саморегулируемых организациях".

В 2015 году распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция совершенствования механизмов саморегулирования. Федеральным органам исполнительной власти предписано руководствоваться положениями данной Концепции при осуществлении функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих сферах предпринимательской и профессиональной деятельности.

При этом большинство сфер саморегулирования имеют уникальные особенности и специфику, которые не позволяют реализовать единые подходы для всех сфер саморегулирования.

Можно предположить, что данный вывод в полной мере относится и к вопросам совершенствования административных процедур присвоения статуса СРО; признания результатов деятельности СРО в контрольной (надзорной) деятельности; развитии института СРО в сфере кадастровой деятельности, арбитражных управляющих и т.д.

Говоря о практических аспектах института саморегулирования, необходимых направлениях его дальнейшего совершенствования и развития, участники "круглого стола" отметили:

"Для того, чтобы происходило признание результатов деятельности саморегулируемых организаций в контрольной (надзорной) деятельности

необходимо рассмотреть возможность признания результатов работы саморегулируемых организаций по контролю квалификаций своих членов.

Государство заинтересовано в развитии экономики, повышении эффективности и производительности труда, стабильном, прозрачном и ответственном предпринимательстве, квалифицированных специалистах разных уровней, улучшении благосостояния граждан и эффективной защите прав потребителей.

Один из видов, элементов контроля – это контроль квалификации специалистов. Он может быть реализован в форме лицензирования, аккредитации, сертификации (т.е. оценки квалификации и др.).

Качество работы членов СРО напрямую зависит от уровня их подготовки в образовательных учреждениях, наличии стажировок, непрерывности системы повышения квалификации, а также от систем и стандартов, по которым осуществляется оценка их квалификации.

В Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" в Главе 11. Независимая оценка соблюдения обязательных требований Статье 55 Членство в саморегулируемой организации в п. 6. указано "Правительство Российской Федерации в положении о виде контроля устанавливает критерии, на основании которых осуществляется признание результатов деятельности саморегулируемой организации..." одним из критериев является "...5) установление саморегулируемой организацией требований к своим членам, не предусмотренных нормативными правовыми актами;...", важно, чтобы в указанных критериях прямо учитывалась оценка квалификации специалистов, в какой системе она произведена. Важна также регулярность повышения квалификации для членов СРО и рекомендации о критериях выбора программ.

Оценка квалификации специалистов может производиться оценочной системой саморегулируемой организации, зарегистрированной, например, в системе добровольной сертификации Росстандарта (федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии) или саморегулируемая организация

может признавать результаты независимой оценки квалификаций в оценочных центрах Национальной Системы Квалификации (НСК). Уже есть примеры эффективного выстраивания взаимодействия саморегулируемых организаций с НСК, которая хорошо регламентирована, развивается в том числе и в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ "О независимой оценке квалификаций". Оценочные центры НСК могут проводить оценку специалистов по всей Российской Федерации, предусмотрено также формирование единых реестров специалистов.

Указанные системы оценки квалификации, представлены в правовом поле.

Важно развивать взаимодействие саморегулируемых организаций, отраслевых профессиональных объединений, предпринимательского сообщества не только с НСК, но и с системой образования для улучшения профессионального уровня специалистов, развития системы качественной подготовки кадров:

- возможно организовать прохождение образовательными учреждениями профессионально-общественной аккредитации образовательных программ в целях установления соответствия качества и уровня подготовки выпускников данных организаций требованиям профессиональных стандартов, требованиями рынка труда. (Профессионально-общественная аккредитация образовательных программ осуществляется сейчас в добровольном порядке для высшего и дополнительного профессионального образования, но желательно распространить эту возможность и на среднее профессиональное образование. Также возможно, что по определенным специальностям стоит рассмотреть обязательность профессионально-общественной аккредитации образовательных программ; одним из инструментов может быть обязательное предоставление заключений от отраслевых СРО.);

- рассмотреть вопрос о создании системы практических занятий для обучающихся младших курсов ВУЗов (может применяться и для СПО, ДПО) на базе предприятий отрасли; системы прикладных стажировок студентов старших курсов (как обязательного условия для перехода на следующий курс) и обсудить с профессиональными объединениями, СРО возможность их организации;

- СРО, отраслевым профессиональным объединениям, отраслевым промышленным союзам, профессиональным союзам важно, на мой взгляд, разработать также методические рекомендации по определению уровней квалификаций, а также практике применения отраслевых этических стандартов деятельности.

Саморегулируемые организации могут обеспечить контроль за должным профессиональным уровнем специалистов и их доступом в профессию, одновременно защищать права как граждан, так и трудовых коллективов - потребителей их услуг, а также интересы самих специалистов, поэтому важно выстраивание качественного и эффективного взаимодействия саморегулируемых организаций и государственных структур, в особенности в сфере контрольной (надзорной) деятельности".

Давая оценку текущему состоянию саморегулирования кадастровой деятельности, участники мероприятия обратили внимание, что "несмотря на положительную в целом динамику развития кадастровой деятельности, анализ развития системы саморегулирования в сфере кадастровой деятельности выявил ряд проблем, сложившихся в организации, функционировании и реализации возложенных на СРО Кадастровых инженеров (СРО КИ) полномочий, что оказывает влияние на эффективность самой системы саморегулирования и ограничивает дальнейшую работу по повышению качества кадастровых работ, в частности:

1. Отсутствие в отрасли централизованного регулирования и управления, фактически система регулирования кадастровой деятельности носит фрагментарный характер. Различаются уровень подготовки и компетенций кадастровых инженеров не только в среде самих специалистов, но и в среде СРО КИ, самостоятельность и разный уровень, глубина проработки и содержание стандартов и правил кадастровой деятельности не обеспечивает единое качество оказания услуг, снижение количества принимаемых государственными регистраторами решений о приостановлении в осуществлении государственного кадастрового учета и регистрации прав. В итоге страдают, прежде всего,

потребители кадастровых услуг; отсутствие полного представительства и коллективного участия в принятии решений в области развития и совершенствования отрасли (девять СРО КИ из двенадцати входят в состав Национального объединения), ее нормативно-правового регулирования, приводит к увеличению рисков появления региональных очагов учетно-регистрационных и кадастровых проблем без возможности их решения или принятия превентивных мер на централизованном федеральном уровне. Отсутствует системность принятия решений в рамках регулирования и стратегии развития отрасли в целом.

2. Невозможность обеспечения единого качества кадастровых работ, проведения их по единым унифицированным правилам и методикам:

а) неэффективное выполнение функции по выработке отраслевых стандартов деятельности, возложенных на СРО КИ:

- из 82 действующих в настоящее время стандартов СРО КИ к содержанию более 50% имеются нарекания – 22% дублируют требования приказов Росреестра, 19% дублируют типовые стандарты и правила Национального объединения, 7% требуют актуализации, 4% не могут быть применены и требуют кардинальной переработки. Сложившаяся ситуация, в том числе связана с тем, что в действующем законодательстве предусмотрена одновременная разработка отраслевых стандартов как Национальным объединением, так и СРО КИ, которые фактически содержат один предмет регулирования;

- преимущественная ориентированность разработки стандартов, отражающих вопросы организационного, правового характера, при этом ощущается острая производственная необходимость в стандартах технологического характера (54% стандартов отражают вопросы организационного характера кадастровой деятельности, 30% стандартов отражают вопросы правового характера и только 16% стандартов содержат вопросы технологического характера);

- качественное отличие в глубине проработки стандартов в среде СРО КИ: например, в 3 из 4 СРО КИ, не состоящих в Национальном объединении, принято только по 1-2 стандарта, одновременно в каждой из 7 СРО КИ, являющихся

членами Национального объединения, принято от 5 до 12 стандартов, в остальных по 4;

б) низкая эффективность ведения СРО КИ контрольно-дисциплинарного производства в целях обеспечения соблюдения ее членами установленных требований, отсутствии мотивации в применении мер дисциплинарного воздействия.

В зависимости от характера нарушения и тяжести его последствий кадастровый инженер может быть привлечен к административной, уголовной и дисциплинарной ответственности.

За период 2020-2022 годов в соответствии с ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ вынесены административные наказания 199 кадастровым инженерам. Территориальными органами Росреестра в адрес СРО КИ в 2022 году направлена информация в отношении 10630 кадастровых инженеров, допустивших нарушения, при этом СРО КИ меры дисциплинарного воздействия приняты в отношении 1780 кадастровых инженеров.

Объективно присутствует нежелание СРО КИ терять своих членов вследствие применения к ним мер дисциплинарного воздействия и наличие конфликта интересов, в связи с чем контроль зачастую сводится лишь к проверке исполнения ряда формальных требований законодательства Российской Федерации или проверке наличия определенного набора документов.

Недостатками являются низкая эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО КИ и недостаточный уровень разработанности правовых механизмов ответственности самих СРО КИ. Неэффективность механизмов привлечения к ответственности кадастровых инженеров приводит к отсутствию снижения уровня нарушений.

Следует отметить и назревшую необходимость в расширении состава и оснований применения мер дисциплинарного воздействия (в том числе возможности приостановления права осуществления кадастровой деятельности), мер административного воздействия (в том числе в случае осуществления кадастровой деятельности физическим лицом, не являющимся членом СРО КИ).

3. Созданные субъекты регулирования отрасли обладают равными правами, но разными обязанностями, что приводит, в первую очередь, к неравномерной финансовой нагрузке на систему саморегулирования.

Фактически финансовое обеспечение выполняемых Национальным объединением общественно-значимых функций ложится на плечи членов такого объединения и входящих в их состав кадастровых инженеров при том, что непосредственно результатами реализации Национальной палатой кадастровых инженеров, возложенных на нее полномочий пользуется все профессиональное сообщество и СРО КИ без исключения. Данное обстоятельство приводит также к установлению более низких взносов в СРО КИ, не являющихся членами Национального объединения, в том числе посредством ненадлежащего исполнения или неисполнения в полном объеме возложенных на СРО КИ функций и обязанностей, что используется ими в качестве необоснованных конкурентных преимуществ.

Требуется решение проблемы обеспечения общего участия всех СРО КИ в восполнении неизбежных издержек, возникающих вследствие необходимости функционирования обязательных элементов системы саморегулирования кадастровой деятельности.

Целью саморегулирования в кадастровой деятельности является обеспечение высокого качества кадастровых работ на всей территории Российской Федерации.

Для достижения указанной цели необходимо устранить сложившиеся проблемы в организации и функционировании системы саморегулирования, выявленные по итогам анализа эффективности ее функционирования, и добиться выполнения следующих задач:

- дальнейшее развитие системы саморегулирования кадастровой деятельности должно строиться на общих основах построения системы саморегулирования в Российской Федерации. Попытки огосударствления ключевых функций саморегулирования кадастровой деятельности рассматривать

как негативные тенденции и не соответствующие Концепции развития саморегулирования в Российской Федерации.

- в целях обеспечения единства отрасли и использования его потенциала для повышения качества кадастровых работ предусмотреть обязательное членство всех СРО кадастровых инженеров в Национальном объединении СРО кадастровых инженеров (далее – Национальное объединение);

- в целях унификации методики и технологии проведения кадастровых работ на территории Российской Федерации предусмотреть необходимость внедрения и использования единых стандартов, разрабатываемых Национальным объединением;

- обеспечение эффективного контроля саморегулируемых организаций за качеством работ своих членов и контроль со стороны Национального объединения за выполнением СРО КИ их обязанностей на основе риск-ориентированного подхода;

- в целях удовлетворения растущих потребностей граждан в комплексных кадастровых услугах, повышения удовлетворенности уровнем и качеством кадастровых работ предусмотреть расширение полномочий кадастровых инженеров, в том числе в части возможности получения без доверенности исходных документов для проведения кадастровых работ и бесшовный доступ к сведениям Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН);

- модернизация организационной структуры отрасли на основе цифровизации и использования платформенных решений в повседневной деятельности членов Национального объединения и кадастровых инженеров, в том числе необходимых сервисов для потребителей кадастровых услуг.

Совершенствование системы саморегулирования в сфере кадастровой деятельности в соответствии с вышеуказанными мероприятиями способствует достижению следующих результатов:

- формирование единой эффективной общегосударственной модели саморегулирования в сфере кадастровой деятельности, основанной на принципе

единства отрасли и позволяющей использовать его потенциал для повышения качества кадастровых работ;

- повышение качества кадастровых работ, обеспечение единства методики и технологии их проведения на территории Российской Федерации, отсутствие противоречивости стандартов и правил, целостность системы стандартов, охватывающей все области кадастровой деятельности;

- снижение доли принимаемых государственными регистраторами решений о приостановлении в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;

- повышение удовлетворенности граждан уровнем и качеством предоставления кадастровых услуг населению;

- повышение уровня защиты интересов потребителей кадастровых услуг;

- повышение добросовестности и компетентности кадастровых инженеров и СРО КИ, формирование ответственного поведения указанных лиц в отношениях с потребителями кадастровых услуг;

- снижение бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем за деятельностью СРО КИ;

- обеспечение полноценной ответственности кадастровых инженеров и СРО КИ за результаты их деятельности;

- обеспечение полной репрезентативности интересов субъектов саморегулирования в Национальном объединении СРО кадастровых инженеров."

Национальный союз профессионалов антикризисного управления (НСПАУ) отметил "общие проблемы саморегулируемых организаций в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности:

- отсутствие документов стратегического планирования и неустойчивость норм в сфере саморегулирования;

- отсутствие институционализированных механизмов влияния субъектов саморегулирования на принятие законодательных решений, направленных на регулирование их деятельности;

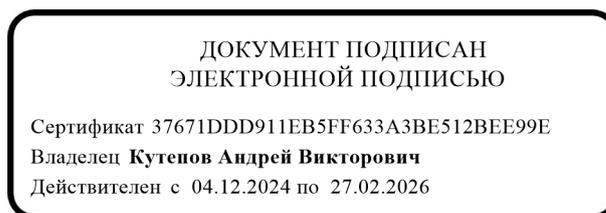
- цель создания основополагающего нормативного правового акта Российской Федерации в области саморегулирования достигнута не в полной мере."

Учитывая вышеизложенное, участники "круглого стола" рекомендуют **Правительству Российской Федерации:**

- рассмотреть целесообразность предложений, высказанных участниками "круглого стола";

- принять меры по обеспечению возможности ознакомления саморегулируемых организаций с ежегодными докладами Министерства экономического развития Российской Федерации "О состоянии развития саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в Российской Федерации".

Председатель комитета



А.В. Кутепов