

Тема: «Развитие саморегулирования в России»

Уважаемые коллеги!

Мне приятно находиться здесь, и я с удовольствием выступлю с докладом о **развитии саморегулирования в России**. Тем более, что я крайне заинтересован в развитии отрасли, как Президент российского национального объединения саморегулируемых организаций в области энергетического обследования.

Принято считать, что в нашей стране институт саморегулирования появился совсем недавно – **16 лет назад**. На самом деле эта отрасль развивается давно и поступательно. С середины 16 века традиция земского самоуправления в России была закреплена **юридически**.

Прообразом саморегулируемой организации как союза предпринимателей являлась созданная в 1870 г. Московская биржа. Ее первым председателем был глава города, купец Валентин Куманин. Уставом Биржи на ее представительный орган - биржевой комитет - возлагалась защита интересов биржевого общества перед государственными и общественными организациями. Аналогичная идея самоуправления заложена в деятельность нотариата и нотариальных палат.

В новейшей истории развития правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации можно условно выделить **два этапа** становления.

В 1995 году понятие "саморегулируемые организации" было **впервые закреплено законодательно** - в постановлении Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку. В эти годы **правовой статус** саморегулируемых организаций был регламентирован только **в отраслевых** законодательных и подзаконных актах. А институт саморегулирования был введен в таких отраслях как:

- Рынок ценных бумаг;
- Инвестиционные фонды;
- Арбитражные управляющие;
- Негосударственные пенсионные фонды;
- Жилищные накопительные кооперативы;
- Оценочная деятельность;
- Кадастровые инженеры.

В основном это были именно саморегулируемые организации, основанные на **добровольном** участии членов. За исключением разве что арбитражных управляющих и оценщиков. Для последних участие в саморегулируемой организации являлось, по сути, **«входным билетом»** на рынок. Первый этап длился более 10 лет - до **2007 года**, когда был принят **Федеральный закон «О саморегулируемых организациях»**.

Закон стал **отправной точкой** для активного развития саморегулирования в других отраслях экономики и, фактически, началом **следующего этапа** развития саморегулирования в Российской Федерации.

За последние **4 года**, с момента принятия данного закона, институт саморегулирования в значительной мере **вырос, окреп и серьезно** заявил о себе, как об **эффективном инструменте** регулирования экономики в отдельных сферах и отраслях.

В настоящее время в России взят курс на **масштабную модернизацию экономики**, в связи с чем перед нами стоят следующие задачи:

Во-первых, мы существенно **ограничиваем вмешательство государства** в экономическую деятельность субъектов предпринимательства,.

Во-вторых, **сокращаем административные барьеры** на пути предпринимательства.

И в-третьих, способствуем **развитию системы саморегулирования** организаций в области экономики.

Решение этих задач определено зависит от выстраивания **эффективных механизмов** взаимодействия между обществом, бизнесом и государством, обеспечивающих **координацию усилий всех сторон**.

Мы понимаем, что в России институт саморегулирования будет способствовать не только **демонополизации экономики**, налаживанию **конструктивного диалога** между обществом, бизнесом и государством, но и **развивать гражданское общество**. Что в целом является важной предпосылкой к **росту экономики страны**.

К настоящему моменту применение механизмов саморегулирования является достаточно **распространенным подходом** к регулированию отдельных рынков в России. Законодательство Российской Федерации, помимо **«базового»** Федерального закона «О саморегулируемых организациях», допускающего возможность создания саморегулируемых организаций **в любых отраслях** экономической деятельности, содержит целый ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования **в отдельных сферах**.

Во-первых – это сферы, в которых предусмотрено **ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ЧЛЕНСТВО** участников профессиональной или предпринимательской деятельности в саморегулируемых организациях. Например:

- деятельность арбитражных управляющих,
- аудиторская деятельность,
- кредитная кооперация,
- оценочная деятельность,
- деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, инженерные изыскания,
- архитектурно-строительное проектирование,
- строительство,
- деятельность в области энергетического обследования.

Во-вторых – это сферы, в которых специальными законами предусмотрена возможность создания саморегулируемых организаций, но членство в таких организациях **НЕ ЯВЛЯЕТСЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ**. В данном случае мы говорим о:

- профессиональной деятельности участников рынка ценных бумаг,
- деятельности негосударственных пенсионных фондов,
- кадастровой деятельности,
- рекламной,
- деятельности жилищных накопительных кооперативов,
- патентных поверенных,
- посредников по урегулированию споров
- и в сфере теплоснабжения.

По состоянию на **1 октября 2011 года** совокупная численность зарегистрированных в Российской Федерации саморегулируемых организации составляет **850 организаций**, из них **620** - действуют в отраслях, в которых требование к членству в саморегулируемых организациях является **ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ**. В свою очередь, **432 организации ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ** приходится на **строительный комплекс**, то есть, объединяют субъектов предпринимательской деятельности в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства.

В ситуации, когда членство в саморегулируемой организации является **обязательным**, то есть предписано отраслевым законом, вступление в такую организацию является формой предоставления

специальной правоспособности. И фактически является **обязательным условием** для осуществления определенной предпринимательской деятельности. Как правило, членство в саморегулируемых организациях **заменяет** признанные **недостаточно эффективными** механизмы государственного регулирования в части **допуска** на определенный рынок и **контроля** за соблюдением требований, необходимых для получения такого допуска. Например, механизм **лицензирования**. Указанная тенденция к настоящему моменту получила определенную поддержку и рассматривается **Правительством Российской Федерации** в качестве **перспективного** направления совершенствования государственного регулирования экономики.

Что касается добровольных саморегулируемых организаций, то их число составляет **230 организаций**. При этом **на конец 2010 года** численность добровольных саморегулируемых организаций составляла лишь **115**, то есть, за менее чем за год, численность добровольных саморегулируемых организаций выросла в **2 раза**.

Вместе с тем, в развитии **добровольного** саморегулирования заметен существенный отраслевой **перекос**. Почти половина внесенных в реестр саморегулируемых организаций действуют в сфере **управления недвижимостью и ЖКХ**. Кроме того, значительная часть саморегулируемых организаций объединяет экспертов и экспертные организации в области **промышленной и пожарной безопасности, технической экспертизы** (в том числе автотранспорта).

Подавляющее представительство добровольных саморегулируемых организаций в этих областях обусловлено их ожиданием **законодательного закрепления** обязательного членства. К сожалению, это является основным стимулом для создания таких «**добровольных**» саморегулируемых организаций. Другим значимым мотивом для добровольного объединения в саморегулируемую организацию может являться обеспечение доступа членов СРО к различным «**клубным**» благам. Например, возможности доступа членов саморегулируемой организации к уникальным **отраслевым** информационным ресурсам.

При этом следует отметить, что не все сферы деятельности поголовно переводятся государством от системы **лицензирования** к системе **саморегулирования**. Примером этому может служить сфера предпринимательской деятельности в области **пожарной безопасности**. В 2010 году в Государственной Думе Российской Федерации была концептуально одобрена **отмена лицензий** в области производства работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений. Но в мае 2011 года был принят новый Федеральный закон «**О лицензировании отдельных видов деятельности**», где механизм лицензирования данных работ был продлен и ожидаемого перехода на саморегулирование **не состоялось**.

К сожалению, можно констатировать факт, что роль рыночных, экономических и профессиональных стимулов к развитию саморегулирования в отдельных отраслях экономики на сегодняшний день сравнительно **невысока**. Это во многом связано

с тем, что в российской экономике **крайне слабо** развиты различного рода репутационные механизмы, присутствует **высокая инерционность общественного сознания**, и отсутствует необходимый уровень **доверия** потребителей к субъектам предпринимательства.

Так, потенциальный **положительный эффект** от использования саморегулируемыми организациями **особой маркировки** или **товарных знаков** в настоящее время **крайне незначителен**. Большинство российских потребителей отдадут **предпочтение** товару, соответствующему определенному **ГОСТу**, являющемуся на сегодняшний день вполне устоявшимся «брендом», нежели товару, маркированному знаком саморегулируемой организации.

С другой стороны, и сами предпринимательские структуры далеко **не всегда готовы** и даже заинтересованы в развитии культуры **корпоративного управления**, **повышении эффективности** собственной деятельности и обеспечении **высокого качества** ее результатов. Значительно чаще стратегические интересы предпринимателя ограничиваются выбором оптимальной подстройки к текущим условиям с ориентиром на извлечение **максимально возможной прибыли** уже в краткосрочной перспективе.

Отмечу, что в России существует значительное число бизнес-объединений, на достаточно высоком уровне **способных** выполнять основные функции саморегулируемых организаций, однако **не желающих** приобретать этот **формальный статус**. Это касается, в

том числе, влиятельных и представительных объединений сельхозпроизводителей, риэлтеров, страховщиков, рестораторов. При этом многие из них разрабатывают **стандарты** ведения бизнеса, обязательные для членов организации, применяют механизмы **мониторинга** деятельности членов, внесудебного **урегулирования** споров. То есть, по сути, такие организации обладают **важнейшими признаками** саморегулируемых организаций.

Можно выделить следующие **причины нежелания** или невозможности **получения статуса** саморегулируемой организации:

- действующие бизнес-ассоциации не видят **преимуществ**, которые дает им получение юридического статуса саморегулируемой организации (за исключением случаев ожидаемого перехода к обязательному членству). Чем **мощнее** и влиятельнее организация, тем **меньше** у нее стимулов приобретения статуса саморегулируемой;

- подавляющее большинство добровольных объединений (впрочем, как и большая часть обязательных) **не видят смысла** в формировании компенсационных фондов;

- в отдельных отраслях, с высокой рыночной концентрацией, **затруднительно** обеспечить в саморегулируемой организации требуемое по закону **минимально необходимое** число участников.

Предпринимательские объединения, фактически **осуществляющие функции** саморегулируемых организаций, но не имеющие этого **юридического статуса**, также должны

поддерживаться государством и выступать активным партнером при формировании **государственной политики** в соответствующих сферах.

Конечно, проблемы, возникающие в отрасли, связаны не только с различной позицией **участников** рынка, но и с проблемами становления **законодательства** в этой сфере. Анализ практики применения **Закона** о саморегулируемых организациях позволил выявить следующие существенные вопросы его реализации:

Первое – это отсутствие четких процедур **рассмотрения жалоб** и компенсаций третьим лицам, пострадавшим от деятельности членов саморегулируемой организации.

Второе - неэффективность использования средств **компенсационных фондов**.

Третье - недостаточные требования к **раскрытию информации** о саморегулируемой организации и ее членах.

И, наконец, **четвертое** - неразвитость механизма **стандартизации** предпринимательской и профессиональной деятельности.

Кроме того, существующий опыт нормативного регулирования показывает, что нормы **специальных законов**, регламентирующие деятельность саморегулируемых организаций в отдельных отраслях, зачастую столь **специфичны**, что входят в прямой **конфликт** с нормами **базового закона**.

По признанию многих экспертов, да и по моему собственному убеждению, **наибольший резонанс** в обществе вызвал переход от системы лицензирования к системе саморегулирования в сфере инженерных изысканий, проектирования и строительства. С принятием в июле 2008 года изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, строители **первыми** перешли с системы **лицензирования** на систему **саморегулирования**.

Бесспорно понятно, что строительная отрасль является одним из локомотивов экономики **любой** страны и переход столь важной отрасли от прямого государственного контроля на саморегулирование не мог не вызвать **острой** полемики.

В соответствии с предложенным Градостроительным кодексом подходом, приобретение специальной **правоспособности** происходит не в связи со **вступлением** в саморегулируемую организацию как таковым, а только после прохождения **дополнительной** административной процедуры – получения допуска на отдельные виды работ от саморегулируемой организации.

Более того, для выдачи свидетельств о допуске на определенные виды работ, общим собранием членов должен быть утвержден **перечень** таких видов работ. То есть, на практике может складываться ситуация, в которой виды работ, представляющие интерес для одного из членов саморегулируемой организации, **не будут поддержаны** общим собранием членов и, соответственно, **не будут включены** в перечень видов работ, на которые данной саморегулируемой организацией выдаются свидетельства о

допуске. Тем самым, индивидуальный предприниматель или организация, понеся **существенные** временные и материальные затраты, в итоге может **так и не получить** доступа к осуществлению предпринимательской деятельности. Это приводит к тому, что на сегодняшний день значительное число компаний в сфере строительства **одновременно** имеют допуски на различные виды работ, выданные разными саморегулируемыми организациями. Тем самым их затраты увеличиваются **в несколько раз**.

Расскажу немного о ситуации в **энергетической** отрасли. В настоящее время эффективное и рациональное использование энергетических ресурсов является одним из **приоритетных** направлений развития России. В отличие даже от **строительной** сферы, где уже **есть** опыт саморегулирования, в области **энергетических обследований** этот институт находится в фазе становления. В **марте 2011** года было создано **Некоммерческое партнерство** «Национальное объединение саморегулируемых организаций в области энергетического обследования». За такой **короткий** срок – чуть более **полугода** – оно стало **открытой** площадкой для взаимодействия **экспертов** в области энергетики, чей профессиональный опыт позволит значительно **повысить эффективность** работы отрасли.

Наши основные **задачи** - это разработка общих **стандартов** и правил в области проведения энергоаудита, определение **единой** политики ценообразования, подготовка **кадров** и другие. Наши

эксперты принимают **непосредственное** участие в подготовке поправок в существующее законодательство и разработку новых нормативных актов.

Мы заинтересованы в налаживании **сотрудничества** и обмена опытом в области саморегулирования с **ведущими** европейскими странами. В частности, нам очень интересен **передовой** опыт одного из самых демократических государств – **Швейцарии**.

Подводя итог, можно сказать, что имеющийся опыт работы саморегулируемых организаций в России, указывает на определенную **общность** проблем, препятствующих эффективному функционированию и дальнейшему развитию института саморегулирования. Вне зависимости от принадлежности саморегулируемых организаций к **конкретной** сфере профессиональной или предпринимательской деятельности.

Действующее в России законодательство о саморегулировании характеризуется некоторой **мозаичностью** и отсутствием **системного подхода**. Это может привести к **разрушению** общих принципов построения институтов саморегулирования. Уже на сегодняшний день очевидно, что данный институт имеет острую потребность в **кодификации** и **унификации** норм.

Базовые принципы создания саморегулируемой организации в России, признания ее **статуса** государством, формирования внутренней **структуры**, а также непосредственно **функционал** саморегулируемой организации должны быть **едины** вне

зависимости от отрасли, в которой существует саморегулируемая организация.

В основе всех отраслевых законов, где вводится институт саморегулирования, должны лежать принципы, закрепленные в **«базовом» Законе**, и нормы отраслевых законов не должны ему **противоречить**.

Кроме того, «базовый» Закон подлежит **изменению** в части:

- регламентации вопросов разработки **стандартов**,
- формирования и применения **компенсационных фондов**,
- осуществления **контроля** саморегулируемых организаций за своими членами и контроля уполномоченных органов за деятельностью саморегулируемых организаций,
- механизмов работы с **жалобами** и внесудебного урегулирования споров,
- формирования **национальных объединений**;
- распространения указанных норм на **все сферы**, в которых в настоящее время введен институт саморегулирования,
- а также установление **исчерпывающего** перечня особенностей, регламентация которых допустима в рамках иных федеральных законов.

Эти изменения предусматривают внесение поправок в Кодекс Российской Федерации об **административных правонарушениях**. В части уточнения **субъектного состава** должностных лиц саморегулируемых организаций и субъектов профессиональной деятельности, подлежащих административным **наказаниям** за

совершение административных правонарушений, состава правонарушений, а также **санкций** за их нарушения.

Также, необходимо **продолжение** работ по урегулированию в рамках специальных законов отраслевых вопросов, прямо или косвенно затрагивающих сферу саморегулирования.

В заключение своего выступления мне хотелось бы отметить следующее. Саморегулирование в России – это живой, динамично **развивающийся** институт, прошедший многолетнюю историю своего развития. Мы прикладываем существенные усилия для его **дальнейшего** становления. Конечно, существуют определенные проблемы, но однозначно можно сказать, что саморегулирование в России **работает, и будет развиваться дальше.**

Спасибо за внимание!