

Ряховская А.Н., профессор Департамента «Менеджмент» Финансового университета при Правительстве РФ, ректор Института экономики и антикризисного управления, д.э.н., профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации, академик российской инженерной академии, член-корреспондент академии ЖКХ им. К.Д. Памфилова

Кован С.Е., к.т.н., профессор Департамента «Менеджмент» Финансового университета при Правительстве РФ

Направления повышения эффективности функционирования института саморегулирования России.

Аннотация: исследуются цели создания и эволюции института саморегулирования России, недостатки его развития, причины низкого уровня выполнения различными профессиональными сообществами делегированных государством функций, направления реформирования механизма его функционирования.

Ключевые слова: саморегулируемые организации, нормативная база саморегулирования, эволюция института саморегулирования, недостатки, направления их устранения.

На современном этапе развития российской экономики важнейшей задачей является повышение эффективности государственного и муниципального управления, что позволит в значительной степени обеспечить решение множества проблем социально-экономического характера. Одним из эффективных направлений решения указанной задачи является дальнейшее совершенствование механизма функционирования

института саморегулирования России и его развитие, что требует детального анализа результатов деятельности различных профессиональных сообществ и их саморегулируемых организаций (СРО) со времени введения в России рассматриваемого института, выявления положительных и отрицательных параметров его деятельности, причин и факторов, оказывающих непосредственное или опосредованное влияние, разработки обоснованных мероприятий и принятия соответствующих мер.¹

Важным при этом представляется изучение и анализ международной практики организации саморегулирования и разработка возможных направлений его использования в российской правоприменительной практике.

Также важно исследовать эволюцию института саморегулирования России, выявить его концептуальные проблемы, провести анализ согласования федерального законодательства о саморегулировании и отраслевых нормативных правовых документов по отдельным видам деятельности² и контроля, которые в совокупности должны обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощение разрешительных процедур, сокращение лицензируемых видов деятельности, формирование эффективности отраслевых институтов саморегулирования, которым делегируется часть функций, исполняемых государством.

Делегирование государством указанных функций обусловлено его обязанностью создания благоприятных условий для развития рыночной экономики.

¹ Ряховская А.Н. «Развитие саморегулирования в России: основные тенденции». // Экономика и держава. 2010, №12.

² Ряховская А.Н. «К вопросу о саморегулировании в жилищной сфере». // ЖКХ; –М, 2011, №4.

В рамках разработки направлений реформирования системы саморегулирования России и обеспечения ее эффективного функционирования необходимо решение задач³, в т.ч.:

- уточнение общеправовых основ института саморегулирования;
- совершенствование механизмов обеспечения имущественной ответственности субъектов саморегулирования;
- совершенствование стандартизации деятельности в системе саморегулирования;
- установление правовых основ создания и деятельности национальных объединений саморегулируемых организаций;
- повышение эффективности контроля саморегулируемыми организациями за предпринимательской и профессиональной деятельностью своих членов и развитие инструментов внесудебного урегулирования споров;
- совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов административной ответственности саморегулируемых организаций за нарушение обязательных требований, выявленные при государственном контроле (надзоре);
- усиление стимулов для создания и развития саморегулируемых организаций с добровольным членством.

При разработке направлений повышения эффективности функционирования института саморегулирования России с учетом зарубежной практики и российского опыта необходимо иметь в виду, что его введение вовсе не означает предоставление профессиональным сообществам полной свободы и освобождения от контроля со стороны государства, т.к. саморегулирование является важной составляющей публично-правового типа

³ Концепция совершенствования механизмов саморегулирования. Распоряжение правительства Российской Федерации от 30.12.2015г. №2776.

регулирования, предполагающего наличие и сочетание частно-правовых интересов и элементов.

Важной целью создания института саморегулирования является, как уже отмечалось, обеспечение защиты публичных интересов в конкретных отраслях⁴, что предполагает наличие четких требований к структуре СРО, стандартизации их деятельности, коллективной материальной ответственности за неквалифицированные, непрофессиональные действия либо бездействие, нарушения действующей нормативной законодательной базы, страхование их деятельности.

При этом функционирование института саморегулирования предполагает введение соответствующего механизма управления и стандартизации конкретного профессионального сообщества под надзором государства.

Как уже отмечалось, становление и развитие института саморегулирования в РФ, передача части контрольных избыточных, дублирующих функций, осуществляемых органами исполнительной власти, различным профессиональным сообществам определено в качестве приоритетного направления административной реформы Российской Федерации⁵.

В 90-х и в начале 2000-х годов развитие рыночных отношений привело к тому, что механизм саморегулирования использовался некоторыми профессиональными сообществами задолго до утверждения в России соответствующего института, а также создания множества различных объединений, которые имели признаки саморегулирования. Например, Гильдия российских риэлторов, Гильдия арбитражных управляющих,

⁴ Ряховская А.Н. «Теория крайностей в действии: внедрение саморегулирования в ЖКХ». Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. (ВАК) №1(37) 2011.

⁵ «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» Указ Президента РФ от 23.06.2003 г. №829.

Московский банковский союз, Национальная ассоциация таможенных брокеров, Российская гильдия пекарей и кондитеров и др., которые создавались на добровольной основе для решения общих задач.

Одновременно формируется саморегулирование в некоторых важных сферах деятельности путем принятия государственными органами правовых норм и правил, в т.ч. в области рекламы, оценочной и аудиторской деятельности⁶, т.е. объединение членов указанных профессиональных сообществ обусловлено требованиями нормативных правовых актов.

Развитие саморегулирования в разных сферах деятельности привело к необходимости разработки общей концепции и ее утверждения на уровне федерального закона. Также распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года №910-р⁷ была утверждена программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы), которая в качестве главной задачи предусматривала разработку правовых основ деятельности саморегулируемых организаций, устанавливающих высокие стандарты поведения на рынке хозяйствующих субъектов – их членов.

Рассматриваемый этап развития завершился принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁸, который унифицировал правовой статус СРО, основой которого послужили

⁶ Саморегулируемые организации в России. <http://isfic.info/talap/publis43.htm>

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 N 910-р (ред. от 06.06.2002) "О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)".

⁸ Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 N 315-ФЗ (действующая редакция, 2016).

апробированные в рамках отраслевого законодательства положения (например, в арбитражном управлении). Также необходимо учитывать, что и для некоторых видов предпринимательской и профессиональной деятельности было установлено обязательное членство участников рынка в саморегулируемых организациях, определяющих общие требования к осуществлению ими контроля за деятельностью своих членов, применению мер дисциплинарного воздействия в их отношении, материальную ответственность за нарушение порядка законодательства и иные неправомерные действия, а также особенность осуществления государственного надзора за соблюдением СРО требований законодательства в части контроля, надзора, оснований, периодичности и сроков проведения проверок.

При этом из сферы действия указанного закона были исключены организации саморегулирования профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй.

Правоприменительная практика за несколько лет развития саморегулирования в рамках нового закона выявила ряд недостатков, которые, в конечном счете, потребовали от заинтересованных лиц принятия необходимых мер. К числу наиболее значимых относятся:

- низкая эффективность контроля в отношении своих членов;
- низкая эффективность исполнения СРО других возложенных на них функций;
- не обеспечивается должный государственный контроль (надзор) за деятельностью СРО;

- отсутствуют наработанные механизмы внесудебного урегулирования споров в рамках функционирования СРО и др.

При этом в большинстве случаев низкая эффективность контроля в отношении своих членов со стороны СРО свидетельствует о том, что СРО не выполняют свою главную концептуальную задачу, ради которой государство делегировало саморегулированию часть своих полномочий в экономической области.

Кроме этого одной из причин неудовлетворительного состояния контроля СРО за деятельностью своих членов является то, что не обеспечивается должный государственный контроль за деятельностью самих СРО. Таким образом, одной из задач развития саморегулирования России в настоящее время является повышение эффективности государственного надзора за деятельностью СРО. При этом следует иметь в виду, что на рассматриваемом этапе функционирования российского института саморегулирования государство целенаправленно уходило от якобы излишнего контроля за экономическими процессами, что, с учетом негативного опыта, требует усиления контрольных функций государства.

В рамках становления и развития института саморегулирования России, формирования его комплексной нормативной законодательной базы учета специфики функционирования отдельных отраслей, особенности деятельности в них СРО было разработано и утверждено несколько специальных (отраслевых) законов.

Таким образом, в настоящее время в России сформирована достаточно полная законодательная база, обеспечивающая выполнение государством функций по созданию наиболее благоприятных условий для развития рыночной экономики, как путем непосредственного регулирующего воздействия, так и путем создания стимулов самоорганизации производителей товаров (работ, услуг) в целях обеспечения более

ответственного поведения указанных производителей в отношениях с потребителями, формирования профессиональных сообществ, основанных на принципах саморегулирования, самоограничения и самоорганизации и обеспечивающих выработку стандартов, отвечающих профессиональным и публичным интересам, а также путем применения механизмов контроля за соблюдением установленных ими требований.

Также нормативной законодательной базой РФ предусмотрена возможность создания СРО с добровольным членством (добровольное саморегулирование)¹, численность которых составляет 435 организаций. При этом около 25% общего числа СРО с добровольным членством функционируют в жилищно-коммунальном хозяйстве и в сфере управления недвижимостью.

Анализ российской практики создания и функционирования СРО с добровольным членством и выявленное их отсутствие в некоторых сферах предпринимательской и профессиональной деятельности свидетельствует о том, что в настоящее время в российской экономике имеется недостаточное число инструментов, мотивирующих развитие добровольного саморегулирования, слабо развиты репутационные механизмы, имеет место высокая инертность общественного сознания, низкий уровень доверия потребителей к субъектам предпринимательской и профессиональной деятельности.

По результатам исследования эволюции функционирования института саморегулирования РФ сделан вывод о том, что к проблемам концептуального плана относится необходимость нахождения оптимального соотношения между госрегулированием и саморегулированием. При этом обязательное членство в СРО, предусмотренное, как было отмечено ранее,

¹ Ряховская А.Н. «Саморегулирование в ЖКХ: проблемы, направления решения». Сборник научных трудов, МГСУ; – М.: 2012.

для многих субъектов рыночной экономики (юридических и физических лиц) рассматривается в качестве насильственного (принудительного) объединения субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, т.к. отсутствие членства в СРО по сути приводит к запрету на осуществление определенного вида деятельности. Однако очевидных преимуществ от объединения субъектов профессиональной деятельности в СРО не наблюдается.

В целях разработки направлений дальнейшего развития института саморегулирования России целесообразно исследование механизма функционирования аналогичного института за рубежом. При этом в рамках изучения зарубежного опыта саморегулирования необходимо ответить на вопрос «Следует ли стимулировать добровольное саморегулирование?», а также исследовать принципы стимулирования добровольного саморегулирования.

Также целесообразно изучение опыта создания для саморегулируемых организаций не административных стимулов: экономических, профессиональных и др.

Также при нахождении уровня универсальности подходов к саморегулированию в России необходимо определение оптимального соотношения общего (для всех) и частного (в основном отраслевого), что в значительной степени предусмотрено в Концепции совершенствования механизма саморегулирования в России.

При этом Позиция Минэкономразвития России, например, которую они отстаивали до последнего времени, заключается в том, что необходима единая, общая концепция СРО, не учитывающая отраслевых особенностей, что требует дополнительного обоснования и ответа на следующие вопросы: «Нужна ли единая концепция саморегулирования (с учетом различий

добровольного, делегированного саморегулирования, отраслевых особенностей и т.п.)?»

В случае признания и обоснования целесообразности единой концепции саморегулирования необходимо определить степень ее универсальности.

Также необходимо проанализировать взаимоотношения в системе «госконтроль - саморегулирование» с целью выявления степени самостоятельности систем саморегулирования.

К проблемам текущего характера относятся:

- недостаточная активность СРО в разных отраслях по разработке стандартов, регулирующих различные направления их деятельности, при этом широко используется механизм внесения поправок в отраслевые правовые акты, что объясняется отсутствием желания у СРО принимать на себя дополнительные обязанности и функции, связанные с расширением самостоятельности.

Дополнительной проработки требует вопрос о целесообразности законодательного установления регионального принципа размещения СРО, что с учетом масштабов РФ, особенностей деятельности некоторых профессиональных сообществ, их сосредоточения и локализации в крупных городах в форме межрегиональных структур многократно повышают расходную часть и снижает эффективность выполнения ими предписанных законом функций даже с учетом уровня развития информационных технологий. Также имеет место недобросовестность деятельности отдельных СРО, что требует усиления госконтроля за их деятельностью.

Серьезной проблемой рассматриваемого института России является низкая эффективность деятельности национальных объединений СРО, что требует ужесточения законодательства в части уточнения их роли,

разработки требований к эффективности функционирования, взаимодействия СРО с государственным надзорным органом.

Также до настоящего времени дискуссионным остается вопрос оптимальной организационной структуры управления нацобъединением СРО, в т.ч. источников финансирования и их величины.

Кроме этого, безотлагательной проработки на государственном уровне требует механизм защиты компенсационных фондов в связи с массовыми отзывами лицензий у банков, а также совершенствование механизма взаимоотношений СРО со страховщиками и другими участниками рынка.

К дополнительным направлениям развития саморегулирования следует отнести превращение СРО в инструмент против коррупционных схем посредством разрыва непосредственной связи между заказчиком и исполнителем, а также в инструмент противодействия демпингу, сопровождаемому снижением качества работ, услуг.

Список литературы:

1. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования. Распоряжение правительства Российской Федерации от 30.12.2015г. №2776.
2. «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» Указ Президента РФ от 23.06.2003 г. №829.
3. Ряховская А.Н. «Развитие саморегулирования в России: основные тенденции». //Экономика и держава.2010, №12.
4. Ряховская А.Н. «К вопросу о саморегулировании в жилищной сфере». // ЖКХ; –М,2011, №4.
5. Ряховская А.Н. «Теория крайностей в действии: внедрение саморегулирования в ЖКХ». Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. (ВАК) №1(37) 2011.

6. .Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 N 910-р (ред. от 06.06.2002) "О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)".
7. Ряховская А.Н. «Саморегулирование в ЖКХ: проблемы, направления решения». Сборник научных трудов, МГСУ; – М.: 2012.
8. Саморегулируемые организации в России.
<http://isfic.info/talap/publis43.htm>.
9. Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 N 315-ФЗ (действующая редакция, 2016).

