



Ш.Г. Гиравов
ФБУ ГКЗ,
первый заместитель генерального
директора
НП НАЭН
директор
giravov@gkz-rf.ru

Некоторые правовые и экономические аспекты саморегулирования в России, предпосылки и этапы создания СРО в геологоразведке

Анализируя российское законодательство о саморегулируемых организациях, автор рассказывает о работе по созданию сильной саморегулируемой организации в сфере недропользования, которая будет способствовать формированию разумных требований к бизнесу со стороны законодательства и сможет встать на защиту прав и законных интересов добросовестных представителей недропользования и потребителей их услуг от недобросовестных компаний

Analyzing the Russian law on self-regulating organizations, the author tells about the work on creation of strong self-regulatory organization in the sphere of subsoil use, which will contribute to the formation of reasonable requirements to the business of the legislation and can stand on protection of rights and legitimate interests of bona fide representatives of the subsoil and the consumers from dishonest companies

Ключевые слова: саморегулируемые организации, недропользование, геологоразведка, стандарты деятельности
Keywords: self-regulatory organizations, subsoil use, geological prospecting, performance standards

Саморегулируемые организации в российском праве в результате административной реформы частично заменили государственное регулирование в области лицензирования отдельных видов деятельности и заняли место специального института государственного и общественного регулирования, предполагающего взаимодействие государственного и общественного регуляторов в отдельно взятой отрасли экономики либо профессиональной деятельности.

Такая замена объяснима с точки зрения истории развития предпринимательства. Первые объединения предпринимателей по профессиональному признаку появились еще в Древнем Египте. В наши дни такие объединения развились в гражданские институты, представляющие интересы предпринимателей, и элемент системы регулирования предпринимательской и профессиональной деятельности дополняющий и/или замещающий государственное регулирование.

Сегодня можно выделить две модели регулирования экономики.

Объединение интересно предпринимателям, когда оно способно взять на себя защиту прав и законных интересов членов объединения, самостоятельно регулировать свою профессиональную деятельность

Первая предполагает регулирование отраслей экономики государственными органами, и лишь небольшая часть полномочий по надзору, контролю, установлению правил проведения операций передается объединениям профессиональных участников рынка.

Вторая подразумевает сохранение максимально возможного объема полномочий именно за отраслевыми объединениями предпринимателей, действующих не только в своем коммерческом интересе, но и в публичном интересе. При этом государство сохраняет за собой основные контрольные функции и возможность в любой момент вмешаться в процесс саморегулирования.

В преобладающем большинстве стран степень централизации и жесткость регулирования колеблются между этими двумя крайними концепциями и зависят от состояния экономик.

В России в процессе трансформации экономической системы и становления рыночных отношений доля государственного вмешательства в экономику значительно сократилась.

Наметились две взаимодополняющие друг друга тенденции, существенно влияющие на повышение степени социальной стабильности государства и привлекательности открытого, добросовестного и профессионального бизнеса.

С одной стороны, этому способствовал значительный рост числа некоммерческих организаций – объединений юридических лиц в различных отраслях экономики, свидетельствующий о стремлении предпринимателей к цивилизованным отношениям.

С другой стороны, наметился перевод части регулирующих функций в отдельных отраслях экономики в категорию функций контроля и надзора, что нашло свое отражение в уже принятых законодательных актах, например указах Президента РФ об административной реформе 2003–2004 гг.

Государство, сосредоточившись на эффективном выполнении своих базовых функций, постепенно отказывается от избыточных рычагов государственного регулирования и одновременно оптимизирует функции министерств и ведомств, исключив из их ведения избыточные функции по регулированию хозяйственной деятельности субъектов рынка.

Этот подход должен позволить более четко очертить сферу государственного регулирования экономических процессов.

В России в производственных отраслях и сфере услуг зарегистрировано около 18 тысяч объединений (ассоциаций, союзов, некоммерческих партнерств), которые объективно заинтересованы в упорядочивании своей деятельности и в участии в процессах управления рынком.

По общему правилу, предпринимателям интересно объединение только в том случае, если оно способно будет взять на себя реальную защиту прав и законных интересов членов объединения, самостоятельно регулировать свою профессиональную деятельность, при этом правила и стандарты предпринимательской деятельности, разработанные самими предпринимателями, должны коррелироваться с нормами права.

Прототипы СРО начинали появляться в постперестроечной истории развития регулирования российской экономики, – некоммерческие организации, которые нормативными актами наделялись отдельными публичными функциями.

Нотариальные и адвокатские палаты – первые организации, одной из основных публичных функций которых является допуск субъектов соответствующей деятельности на рынок. Отличительным признаком подобных объединений является наличие одновременно обязательного членства, а также обязательного получения подтверждения соответствия профессии.

Первое упоминание института саморегулируемых организаций встречается в указе Президента РФ от 04.11.1994 № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации».

Согласно указу Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в РФ», использование механизмов саморегулирования рынка относилось к числу основных принципов государственного регулирования рынка ценных бумаг. В Указе отмечалось, что «В решении задачи регулирования рынка ценных бумаг интересы его участников и государства по многим позициям

В настоящее время стала актуальной необходимость объединения по профессиональному признаку добросовестных геологоразведочных, геофизических и сервисных компаний в области недропользования

совпадают, что позволяет использовать саморегулирование как метод оперативного решения возникающих проблем».

В качестве более позднего примера введения прототипа саморегулируемой организации можно привести Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств».

В развитие этого института законодательством закреплены квалифицирующие требования к саморегулируемым организациям, требования к членам СРО, описаны механизмы формирования и функционирования специализированных органов СРО, а также описаны механизмы обеспечения материальной ответственности членов СРО, в частности, впервые описаны требования к компенсационному фонду СРО как к имущественному комплексу с особым правовым режимом.

Установление единообразного базисного инструментария СРО путем самостоятельной выработки и поддержания правил и стандартов профессиональной деятельности, деловой этики и практики отношений с клиентами, включая санкции за их нарушение, механизмы контроля и внесудебного разрешения споров между членами ассоциации и потребителями, механизмы ответственности и возмещения причиненного клиентам ущерба – является специальной формой

профессионального саморегулирования через организации, отвечающие специальным критериям.

Саморегулируемые организации делятся на:

- СРО с добровольным членством для нерегулируемых профессий и видов деятельности;
- СРО с обязательным членством взамен лицензирования для регулируемых профессий и видов деятельности.

Единственное принципиальное отличие, существующее у таких организаций, это правовые последствия, которые возникают в связи с вступлением в состав саморегулируемой организации и исключением из ее состава. Ввиду отсутствия иных принципиальных отличий, весь базисный инструментарий, заложенный в Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», применяется всеми саморегулируемыми организациями, вне зависимости от особенностей того вида деятельности, который осуществляют члены СРО.

Отступление от базовых принципов формирования саморегулируемых организаций было положено поправками, принятыми Федеральным законом от 22.07.2008 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Если базовый закон исходил из положения, что саморегулируемой организацией может признаваться только та, которая соответствует базовым признакам, а для учета отраслевой специфики могут применяться дополнительные требования, то, для строительной отрасли в ФЗ «О саморегулируемых организациях» появилась норма «иные требования».

Закрепленные в Градостроительном кодексе РФ нормы дают возможность по аналогии вводить принципиально иные формы и правовые конструкции саморегулирования.

Согласно базовому закону, вступление в членство СРО означает, что соискатель, пройдя профессиональный контроль и становясь членом СРО, приобретает дополнительную правоспособность и дополнительную ответственность и при этом может сразу продолжать свою деятельность.

Тогда как согласно Градостроительному кодексу РФ, правоспособность на деятельность у члена профессионального объединения возникает только после выдачи допусков на виды работ.

Сегодня в нашей стране уже около 1500 саморегулируемых организаций и около 10 млн человек в той или иной мере вовлечены в проблемы СРО. Саморегулируемыми организациями осуществляется деятельность изыскателей, проектировщиков и строителей, деятельность по урегулированию споров (медиация), деятельность

ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, деятельность в области энергоаудита, теплоснабжения, кредитных кооперативов и др.

В настоящее время стала актуальной необходимость объединения по профессиональному признаку добросовестных геологоразведочных, геофизических и сервисных компаний в области недропользования. Такая необходимость вызвана увеличившейся концентрацией на этом рынке недобросовестных компаний.

В соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2001 (ОКВЭД), геологоразведочные, геофизические и сервисные компании в области недропользования объединяет сфера деятельности.

Основной вид деятельности – 91.12 «Деятельность профессиональных организаций» – включает деятельность организаций, интересы членов которых сосредоточены на конкретной отрасли знаний или отрасли профессиональной практической деятельности или технической области. Сюда относятся ассоциации специалистов, занимающихся деятельностью в области науки и культуры (писателей, художников, актеров, журналистов и т.п.).

Основные виды предоставляемых услуг включают распространение информации, установление критериев оценки практической деятельности и контроль за их соблюдением, представительство в государственных учреждениях и связи с общественностью. Включается деятельность научных обществ.

Дополнительные виды деятельности:

- 74.20.2 «Геологоразведочные, геофизические и геохимические работы в области изучения недр»;
- 73.10 «Научные исследования и разработки в области естественных и технических наук»;
- 74.13 «Исследование конъюнктуры рынка»;
- 74.14 «Консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления».

При этом качество проведенных геологоразведочных работ влияет на достоверность запасов полезных ископаемых, эффективное использование инвестиций и на сокращение сроков ввода в эксплуатацию месторождений полезных ископаемых, что является важным фактором для обеспечения рационального недропользования.

Учитывая основную цель Некоммерческого партнерства «Национальная ассоциация по экспертизе недр» (НП «НАЭН»), состоящего из большинства ведущих недропользователей, заключающуюся в создании условий для рационального недропользования, Наблюдательный Совет НП «НАЭН» принял 17 декабря 2013 г. концепцию развития партнерства как центра общественного регулирования недропользования.

На базе НП «НАЭН» создан проектный офис, одним из направлений которого является создание Некоммерческого партнерства Саморегулируемой организации «Недра-Сервис» (НП СРО «Недра-Сервис»), которое станет общественным регулятором в области геологоразведочных работ и услуг. НП СРО «Недра-Сервис» создается в развитие концепции и в целях создания прозрачной и независимой системы регулирования недропользования, внедрения современных стандартов управления отраслью, обеспечения условий рационального недропользования.

Для получения статуса НП СРО «Недра-Сервис» необходимо пройти множество технологических и юридических процедур:

– разработать Стандарты и Правила, а также Положения о специализированных органах (дисциплинарном комитете, ревизионной комиссии и др.), о мерах дисциплинарного воздействия, о компенсационном фонде;

– создать компенсационный фонд, который обеспечит компенсацию материального ущерба в случае нанесения такового потребителям работ или услуг одним из членов СРО. Подтверждением создания фонда будет справка из банка о состоянии компенсационного фонда.

К этой справке должны быть дополнительно представлены платежные поручения, подтверждающие перечисление взносов именно данными членами.

Все эти документы будут согласованы после регистрации НП «Недра-Сервис» в Минюсте РФ.

В настоящее время проходит первый этап регистрации Некоммерческого партнерства геологоразведочных, геофизических и сервисных компаний в области недропользования «Недра-Сервис».

Параллельно разрабатываются Стандарты деятельности, Положение о членстве, прорабатывается вопрос о компенсационном фонде, а также уже сегодня ведется работа по планированию решения задач, поставленных перед НП СРО «Недра-Сервис».

Стратегической задачей создания НП СРО «Недра-Сервис» является образование сильной саморегулируемой организации в данной сфере, которая будет способствовать формированию разумных требований к бизнесу в недропользовании со стороны законодательства и сможет встать на защиту прав и законных интересов добросовестных представителей недропользования и потребителей соответствующих работ и услуг от недобросовестных компаний.

Членами создаваемого НП СРО «Недра-Сервис» могут стать как российские, так и зарубежные компании, главное требование – соответствие критериям НП СРО «Недра-Сервис». ❊