

Проблемы развития добровольной саморегулируемой деятельности в РФ

Мировой опыт показывает, что применение саморегулирования в предпринимательской сфере является эффективной альтернативой государственному вмешательству в экономику. Основные преимущества саморегулирования:

- правила и нормы саморегулирования гибче норм, устанавливаемых государством, легче адаптируются к изменяющимся условиям;
- саморегулирование является эффективным средством продвижения «лучшей практики» в отрасли, а не просто минимальным соответствием законодательным требованиям;
- участники рынка (члены саморегулируемых организаций – СРО) имеют больше легальных возможностей воздействовать на нормотворчество и на политику организаций саморегулирования, чем на политику государственных органов, в том числе путем выборов руководящих органов организаций саморегулирования;
- наличие органов контроля за деятельностью членов СРО создает действенные механизмы профессионального воздействия и применения к членам СРО административных и экономических санкций, вызывающих меньшее отторжение среди участников рынка, чем санкции, применяемые государством;
- формируемые в СРО механизмы досудебного разрешения споров между потребителями и производителями услуг обычно дешевле для сторон и занимают меньше времени, чем судебное разбирательство. Процедуры разрешения споров лучше адаптированы к условиям конкретной сферы деятельности и особенностям взаимоотношений между участниками рынка, чем стандартные судебные процедуры;
- для государства возможна экономия бюджетных средств на регулирование и снижение коррупции среди чиновников, если определенные функции государственных органов передаются органам саморегулирования, финансируемым самим бизнесом;

- создание организаций саморегулирования может позитивно сказываться на отношении общества к бизнесу, в том числе благодаря повышению открытости бизнеса и его социальной ориентации.

Вместе с тем СРО могут напрямую влиять на конкуренцию в определенной отрасли, создавая барьеры при входе на рынок и игнорируя интересы малого бизнеса. Поэтому развитие института саморегулирования требует проработки и определения условий, при которых возможно и оправданно его использование с точки зрения интересов участников рынка и общественных интересов [5].

Для проведения исследования процесс саморегулирования будем понимать как вид регулирования экономики, при котором и установление «правил игры», и контроль за их соблюдением обеспечивается самими участниками рынка без прямого вмешательства государства (развитие саморегулирования в сфере предпринимательства и в рамках профессиональной деятельности является эффективным механизмом, дополняющим, а в отдельных случаях и замещающим государственное вмешательство в экономику, с учетом расширения сфер саморегулирования на основании Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»).

В обозначенных рамках можно говорить о *добровольном* либо *делегированном* саморегулировании. Добровольное саморегулирование (саморегулирование в нерегулируемых сферах и существует как механизм закрепления цивилизованной практики, лоббирования, механизм установления стандартов деятельности в конкретной отрасли) предполагает установление и поддержание правил участниками без одобрения и/или специальной защиты со стороны государства. Делегируемое саморегулирование предполагает, что государство осознанно передает определенные функции по регулированию отрасли рынка (например, допуск к рынку) саморегулируемой организации, устанавли-



▶ **ЗОРИНА Наталья Анатольевна**
Кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики труда
и трудовых ресурсов

**Санкт-Петербургский государственный
экономический университет**
191023, РФ, г. Санкт-Петербург,
ул. Садовая, 21
Тел.: (812) 710-56-49
E-mail: zorinanatalja@inbox.ru



▶ **МИТРОФАНОВ Сергей Сергеевич**
Аспирант кафедры экономики труда
и трудовых ресурсов

**Санкт-Петербургский государственный
экономический университет**
191023, РФ, г. Санкт-Петербург,
ул. Садовая, 21
Тел.: (812) 710-56-49
E-mail: mitrofanov.s@list.ru

Ключевые слова

САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО
В ЭКОНОМИКУ
КОНКУРЕНЦИЯ В ОТРАСЛИ
ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ
ДОБРОВОЛЬНОЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЛЕГИРОВАННОЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ

Аннотация

Статья посвящена проблемам развития добровольной саморегулируемой деятельности в РФ. Проведен анализ деятельности СРО в РФ, рассмотрены преимущества и недостатки саморегулирования (обязательного, добровольного и делегируемого) по сравнению с государственным вмешательством в экономику для участников рынка и потребителей. Выявлена и обоснована необходимость создания стимулов к формированию добровольных организаций саморегулирования в РФ.

JEL classification

G28, L53

▶ **Natalya A. ZORINA**

Cand. Sc. (Ec.), Associate-Prof. of Labour Economics and Labour Resources Dept.

Saint-Petersburg State University of Economics

191023, RF, Saint-Petersburg, Sadovaya St., 21

Phone: (812) 710-56-49

E-mail: zorinanatalja@inbox.ru

▶ **Sergey S. MITROFANOV**

Postgraduate of Labour Economics and Labour Resources Dept.

Saint-Petersburg State University of Economics

191023, RF, Saint-Petersburg, Sadovaya St., 21

Phone: (812) 710-56-49

E-mail: mitrofanov.s@list.ru

Key words

SELF-REGULATORY ACTIVITY

GOVERNMENT INTERVENTION IN THE ECONOMY

COMPETITION IN A BRANCH

MANDATORY SELF-REGULATION

VOLUNTARY SELF-REGULATION

DELEGATED SELF-REGULATION

Summary

The article is devoted to the problems of development of voluntary self-regulatory activity in the RF. In the paper the analysis of self-regulatory organizations in the RF is conducted; the advantages and disadvantages of self-regulation (mandatory, voluntary and delegated) compared to government intervention in the economy for the market players and consumers are indicated. The authors identify and justify the necessity to create incentives to establish voluntary self-regulatory organizations in the RF.

JEL classification

G28, L53

Problems of Development of Voluntary Self-Regulatory Activity in the Russian Federation

вает общие ограничения деятельности, права и обязанности подобных организаций, идентифицирует ту или иную организацию как саморегулируемую [3. С. 16–69].

Рассмотрим, каким образом развивалось саморегулирование в России. Впервые о саморегулировании упоминается в постановлении Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 78 «Об утверждении Положения о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР», где отмечалось, что участники рынка ценных бумаг вправе создавать профессиональные общественные организации, ассоциации, профессиональные союзы (и финансировать их) с целью саморегулирования деятельности на рынке ценных бумаг, поддержания высоких профессиональных стандартов для своих членов, подготовки персонала, развития инфраструктуры рынка ценных бумаг, проведения совместных научных разработок и исследований деятельности рынка ценных бумаг, коллективного представительства своих интересов и защиты интересов инвесторов. Задача развития саморегулирования была поставлена в 2001 г. и отразилась в основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на

долгосрочную перспективу. Развитие саморегулирования рассматривалось как один из способов решения проблемы чрезмерного государственного регулирования в контексте общей задачи дегюрократизации экономики РФ. Впрочем, и до этого момента организации саморегулирования успешно функционировали, например, на рынке ценных бумаг (с 1996 до 2000 г. членство профессиональных участников рынка в таких организациях было обязательным, а с 2000 г. обязательное членство было отменено). В 2002 г. для арбитражных управляющих было введено обязательное членство в СРО. Уже в 2007 г. отраслевое нормотворчество, предполагающее обязательное членство в саморегулируемых организациях, активизировалось. Это произошло благодаря принятию общего закона «О саморегулируемых организациях» [4. С. 16–32]. На рис. 1 представлена динамика расширения обязательного членства в саморегулируемых организациях.

В настоящее время обсуждается введение обязательного саморегулирования и в ряде других отраслей экономики, например, в сфере промышленной безопасности и сфере управления многоквартирными домами. Также обсуждается возврат к обязательному членству



Рис. 1. Принятие нормативных правовых актов о введении обязательного членства в саморегулируемых организациях (по дате принятия НПА)



Рис. 2. Количество обращений, касающихся неправомерных действий арбитражных управляющих, и количество привлеченных к административной ответственности арбитражных управляющих

Источник: Росреестр.

в саморегулируемой организации для профессиональных участников рынка ценных бумаг.

На начало 2013 г. специальным законодательством установлена возможность создания в девяти сферах деятельности саморегулируемых организаций, членство в которых для субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности является добровольным [6. С. 239–259]:

- профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг;
- деятельность негосударственных пенсионных фондов;
- кредитная кооперация;
- кадастровая деятельность;
- рекламная деятельность;
- деятельность жилищных накопительных кооперативов;
- деятельность патентных поверенных;
- посредническая деятельность по урегулированию споров (медиация);
- деятельность микрофинансовых организаций.

Главной целью для введения обязательного саморегулирования провозглашается уменьшение административного давления на бизнес, но на практике этого не происходит. Фактически введение обязательного членства в СРО означает отказ лишь от одной формы государственного контроля – лицензирования деятельности. Данный барьер при входе на рынок и оказывается наиболее легко преодолимым. Де-факто нагрузка на бизнес после введения саморегулирования существенно увеличится. Показательными являются данные по строительной отрасли, где официальная плата за выдачу лицензии составляет 2600 р. По данным опросов предпринимателей,

стоимость строительной лицензии с учетом прохождения экспертиз, платы за ускорение процедуры и других официальных и неофициальных платежей составляла в 2005 г. приблизительно 50 тыс. р. [9. С. 78–86]. Даже с учетом роста фактической стоимости лицензии к 2012 г. затраты на лицензирование все равно оказываются значительно меньше, чем затраты на членство в саморегулируемой организации. Взносы в компенсационный фонд строительных СРО составляют около 300 тыс. р. в случае страхования профессиональной ответственности участника и 1 млн р. – в случае отсутствия страхования. Для оценщиков минимальный взнос в компенсационный фонд составляет по закону 30 тыс. р., для арбитражного управляющего – 50 тыс., что также дороже официальной стоимости лицензии.

Следовательно, лицензирование оказывается значительно более дешевым, в отличие от саморегулирования, при этом все остальные формы взаимодействия с государством для предприятий сохраняются, а значит, говорить об уменьшении административного бремени не приходится. В результате в проигрыше находятся в первую очередь отрасли с неоднородным составом участников (например, строительство). Недифференцированная шкала взносов в компенсационный фонд объективно ставит в неравные условия крупные и мелкие компании [8. С. 6–7]. Можно предположить, что в подобных отраслях обязательное членство в СРО в наибольшей степени ограничивает конкуренцию, создавая при этом существенные барьеры входа на рынок для мелких фирм.

Возможно, ограничение конкуренции и рост издержек бизнеса сопро-

вождаются ростом выгодности для потребителей через повышение качества предоставляемых товаров и услуг. Также появляется дополнительная гарантия компенсации причиненного вреда. Но в отсутствие полномасштабных опросов выяснить, изменилось ли что-то в качестве предоставляемых товаров и услуг, достаточно сложно. Однако косвенные данные показывают, что в лучшую сторону ситуация не меняется.

Таким образом, весьма показательной является информация о количестве обращений, касающихся неправомерных действий арбитражных управляющих, и количестве привлеченных к административной ответственности. Было бы логично предположить, что при эффективном контроле деятельности арбитражных управляющих внутри СРО количество привлеченных к ответственности должно сокращаться. Однако, как видно на рис. 2, с 2005 г. наблюдается весьма существенный рост этих показателей. К сожалению, по другим сферам, где действуют СРО с обязательным членством, данные отсутствуют.

При этом механизмы ответственности перед третьими лицами фактически не работают в саморегулируемых организациях. В соответствии с отраслевым законодательством и с общим законом о СРО в качестве механизмов ответственности перед третьими лицами используются страхование профессиональной ответственности и выплаты из компенсационного фонда СРО.

Взносы в компенсационный фонд по сути представляют собой средства предприятий, извлекаемые из оборота, размер которых существенно различается по отраслям деятельности: от 3 тыс. р. у аудиторов до 1 млн р. у строителей. В итоге – выплат из компенсационных фондов не производилось, за исключением арбитражных управляющих, у которых было зафиксировано четыре выплаты на общую сумму приблизительно 10 млн р. Сложившаяся ситуация обусловлена тем, что выплаты из компенсационного фонда происходят только на основе решения суда в случае нехватки собственных средств ответчика и средств по договору страхования профессиональной ответственности. Исходя из вышесказанного, с точки зрения потребителя делегированное саморегулирование не является более интересной опцией по сравнению с механизмами государственного регулирования.

Страхование профессиональной ответственности оказывается более дей-

Источники

1. Аузан А.А., Крючкова П.В. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования // Вопросы экономики. 2001. №5. С. 73–88.
2. Исследование административных барьеров в 4 регионах (Санкт-Петербург, Калининградская, Новгородская, Свердловская области) / О.М. Шестоперов, А.О. Шеховцов, Т.А. Алимova и др. М.: ИЗДАТЕЛЬ, 2005.
3. Крючкова П.В. Саморегулирование: институциональный анализ. М.: ТЕИС, 2005.
4. Обыденев А.Ю. Бюро экономического анализа. Итоги и перспективы политики дебиюрократизации в России. Аналитический доклад. М.: БЭА, 2003.
5. Обыденев А.Ю. Институциональные особенности саморегулирования бизнеса // Вопросы экономики. 2003. №11. С. 88–98.
6. Предпринимательство как стратегический ресурс развития хозяйственной системы / под ред. В.А. Гнево. СПб.: Изд-во С.-Петербурга. акад. управления и экономики, 2009.
7. Саморегулирование: пособие для предпринимателей / под ред. В.П. Крючковой. М.: ИМП «Общественный договор», 2001.
8. Центр экономических и финансовых исследований и разработок. Мониторинг административных барьеров развития малого бизнеса: раунд 2. М.: ЦЭФИР, 2003.
9. XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4 кн. / отв. ред. Е.Г. Яшин. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. Кн. 4.

ственным механизмом. Например, по арбитражным управляющим за период с 2002 по 2010 г. было заявлено 44 страховых случая, по 17 из которых были произведены выплаты на общую сумму 1 380,107 тыс. р. Величина страховых взносов у арбитражных управляющих составляет от 3 до 15 тыс. р., а страхуют они свою ответственность на сумму 3 млн р.¹ По другим отраслям доступная сводная информация отсутствует. Известно о нескольких случаях страховых выплат в сфере оценочной деятельности. Не стоит забывать, что в мировой практике одной из важнейших функций СРО является именно рассмотрение жалоб на деятельность членов СРО и внесудебное разрешение споров между клиентами и членами СРО. Это общественно значимая функция, позволяющая реализовать важнейшую социальную цель регулирования, а именно, упростить процедуру компенсации вреда лицам, пострадавшим от недобросовестной деятельности участников [7. С. 54–68].

Но практика деятельности СРО, в том числе с обязательным членством, не приводит к упрощению процедур получения компенсации. СРО не наделены правами принимать решение о принуждении члена СРО к выплате компенсации клиенту, компенсация выплачивается в случае наступления страхового случая либо по решению суда. Как ни странно, механизмы третейского разрешения споров и внесудебной компенсации пострадавшим чаще применяются в добровольных СРО, членство в которых не является обязательным (например, на рынке ценных бумаг), или в организациях, которые формально СРО не являются (союзы, ассоциации). В отраслевом же законодательстве меры внесудебного разрешения споров вообще не упомянуты. Основываясь на вышеизложенном, можно сделать вывод, что практика введения обязательного членства в СРО взамен лицензирования в настоящее время не решает ни задачу снижения административного бремени, ни задачу повышения общественного благосостояния [1].

Отметим, что законодательство о СРО не создало стимулов к формированию добровольных организаций саморегулирования. Российская Федерация является единственной страной в мире, в которой был принят специальный закон, определивший, какие организации следует считать СРО, а какие – нет. За-

коном определены основные квалифицирующие признаки саморегулируемых организаций:

- принцип достаточного представительства субъектов предпринимательской (не менее 25) или профессиональной деятельности (не менее 100) (если федеральным законодательством не установлено иное);
- наличие стандартов предпринимательской и/или профессиональной деятельности, обязательных для соблюдения членами СРО, и контроль за их исполнением;
- создание механизмов ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам (в форме страхования профессиональной ответственности и/или создания специального компенсационного фонда).
- для получения статуса СРО организация должна быть внесена в государственный реестр.

Число саморегулируемых организаций в России перевалило за тысячу. На 1 июля 2013 г. в стране насчитывалось 1085 саморегулируемых организаций, из них 735 – с обязательным членством и 350 – с добровольным.

Распределение по отраслям СРО, внесенных в общий реестр в соответствии с законом № 315-ФЗ, представлено на рис. 3.

Таким образом, заметен существенный отраслевой перекося в развитии добровольного саморегулирования. Почти четверть внесенных в реестр СРО действуют в сфере строительства. Значительная часть СРО объединяет проектировщиков, энергоаудиторов, экспертов и экспертные организации в сфере ЖКХ. Весомое количество СРО, относящихся к добровольным, связано с ожиданиями участников рынка о введении обязательного членства в СРО. К сожалению, пока ожидание введения обязательного членства остается основным стимулом для создания СРО.

В настоящий момент существует множество объединений, которые выполняют или способны выполнять функции саморегулируемых организаций, но не хотят приобретать формальный статус СРО. Это касается, например, влиятельных и многочисленных объединений сельхозпроизводителей, страховщиков, риелторов и др. При этом в рамках множества организаций разрабатываются стандарты ведения бизнеса, обязательные для членов организации, работают механизмы мониторинга деятельности членов (союзы, ассоциации). Отсутствие

¹ По данным Всероссийского союза страховщиков, включающим статистику по страховым организациям, являющимся членами союза.

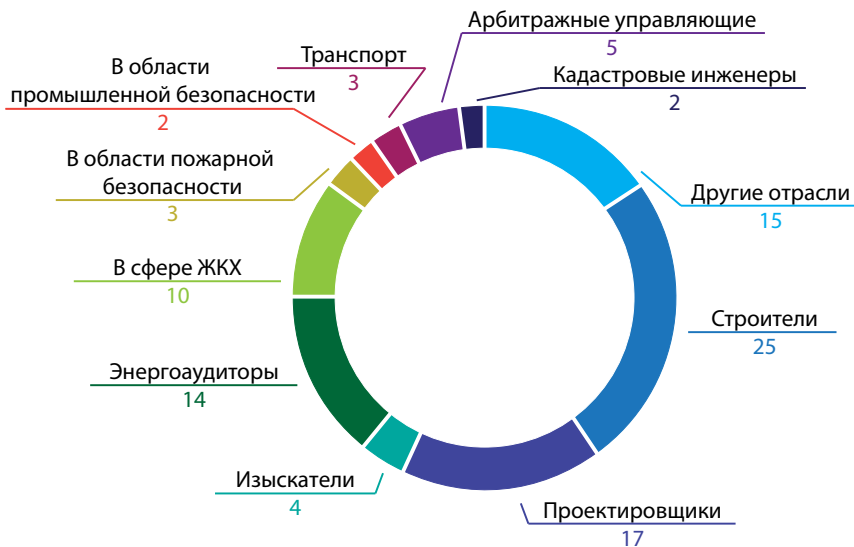


Рис. 3. Распределение СРО, внесенных в реестр, по сферам деятельности, %

Источник: расчеты авторов на основании данных Росреестра.

механизма дополнительной ответственности в виде страхования профессиональной ответственности или компенсационного фонда и нежелание ее вводить часто компенсируются наличием механизмов работы с жалобами потребителей и внесудебного разрешения споров. Иными словами, подобные организации обладают важнейшим атрибутивным признаком саморегулируемой организации – разработкой стандартов и контролем за их соблюдением. Действующие бизнес-ассоциации не видят преимуществ, которые дает им получение юридического статуса СРО (за исключением случаев ожидаемого перехода к обязательному членству). Чем мощнее и влиятельнее организация, тем меньше у нее стимулов для приобретения статуса СРО.

Таким образом, можно констатировать, что развитие саморегулирования в Российской Федерации на практике не достигает целей уменьшения административного давления на бизнес и повышения эффективности регулирования [2. С. 151–160].

Анализ практики развития саморегулирования в Российской Федерации показывает, что:

- государство фактически сводит развитие саморегулирования к развитию делегированного саморегулирования (передаче СРО функций государства по регулированию отдельных профессий и отраслей), не давая достаточно стимулов для создания добровольных СРО;

- в условиях российской экономики, с учетом значительного количества административных барьеров, сама по себе установка «заменяем государственное регулирование на саморегулирование» без обеспечения дополнительных условий не приводит ни к снижению непроизводительных расходов бизнеса, ни к пресечению недобросовестного поведения государственных служащих;

- выбранный механизм обеспечения ответственности перед третьими лицами в виде компенсационных фондов вместо развития систем внесудебного разрешения споров снижает общественную эффективность саморегулирования;

- идеи делегированного саморегулирования активно лоббируются представителями отдельных отраслей не столько с целью ослабить бремя государственного регулирования, сколько для обеспечения возможности легального ограничения конкуренции. ■

References

1. Auzan A.A., Kryuchkova P.V. Administrative barriers in economy: tasks of unblocking. [Administrativnye bar'ery v ekonomike: zadachi]. *Voprosy ekonomiki – The Issues of Economics*, 2001, no. 5, pp. 73–88.
2. Shestoporov O.M., Shekhovtsov A.O., Alimova T.A. et al. Investigating administrative barriers in 4 regions (S.-Petersburg, Kaliningrad, Novgorod, Sverdlovskaya oblast). [Issledovanie administrativnykh bar'erov v 4 regionakh (Sankt-Peterburg, Kaliningradskaya, Novgorodskaya, Sverdlovskaya oblasti)]. Moscow, IZDATEL, 2005.
3. Kryuchkova P.V. Self-regulation: institutional analysis. [Samoregulirovanie: institutsional'nyy analiz]. Moscow, TEIS, 2005.
4. Obydenov A.Yu. Bureau of Economic Analysis. Results and prospects of Russian policy in the de-bureaucratisation. Analytical report. [Byuro ekonomicheskogo analiza. Itogi i perspektivy politiki deburokratizatsii v Rossii. Analiticheskiy doklad]. Moscow, BEA, 2003.
5. Obydenov A.Yu. Institutional features of business self-regulation. [Institutsional'nye osobennosti samoregulirovaniya biznesa]. *Voprosy ekonomiki – The Issues of Economics*, 2003, no. 11, pp. 88–98.
6. Gnevko V.A. Entrepreneurship as a strategic resource for the development of economic systems. [Predprinimatel'stvo kak strategicheskii resurs razvitiya khozyaystvennoy sistemy]. S.-Petersburg, Izd-vo S.-Peterburg. akad. upravleniya i ekonomiki, 2009.
7. Kryuchkova V.P. Self-regulation. [Samoregulirovaniye]. Moscow, Obschestvennyy dogovor Publ., 2001.
8. Center for economic and financial research and development. Monitoring of administrative barriers to small business development: second round. Moscow, CEFIR, 2003.
9. XII Int. sci. conf. on development problems of economy and society: in 4 vols. Moscow, Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2012. Vol. 4.