

О.Г. Голева

Развитие систем саморегулирования в России в контексте оптимизации государственного регулирования

O.G. Goleva

The Development of Self-Regulatory Systems in Russia in the Context of Optimization of State Regulation

Определяется сущность понятия «саморегулирование», рассматривается формирование института саморегулирования как механизма реализации государственно-частного партнерства. Раскрываются преимущества и недостатки саморегулирования, критерии, характеризующие его механизмы за рубежом, анализируются тенденции развития саморегулирования в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, саморегулирование, саморегулируемая организация, системы саморегулирования, задачи развития саморегулирования бизнеса.

Современный этап развития России характеризуется особенностями, в рамках которых важное значение приобретает совершенствование форм публичного регулирования экономической деятельности.

В современных условиях государственно-частное партнерство рассматривается как основа становления рыночной экономики, как инструмент, позволяющий органам государственной власти и представителям бизнес-сообщества выйти на новый этап развития взаимоотношений [1]. Саморегулирование считается относительно новым явлением современной российской экономики и представляет собой важнейший элемент реализации общей стратегии оптимизации государственного вмешательства в решение экономических проблем.

Большинство ученых сходятся во мнении, что саморегулирование как институт экономической системы, объединяющий представителей предпринимательского сообщества, во многом будет способствовать реализации задач развития государственно-частного партнерства, создания эффективных инструментов взаимодействия между обществом, бизнесом и государством, расширения участия предпринимателей в подготовке и принятии нормативных решений, выработки и реализации внешнеэкономической политики.

В российском законодательстве под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется

The article defines the essence of the concept «self-regulation», considers formation of the self-regulation institute as a mechanism for implementing public-private partnership. It reveals the advantages and disadvantages of self-regulation, criteria characterizing the self-regulatory mechanisms abroad, analyzes trends in self-regulation in Russia.

Key words: public-private partnership, self-regulation, self-regulatory organization, self-regulatory system, problem of self-regulation of business.

субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за их соблюдением. Саморегулирование можно рассматривать как особый экономический институт, который представляет собой альтернативу государственному регулированию и является эффективным механизмом регулирования предпринимательской деятельности и рынка [2].

Раскрывая актуальность саморегулирования, целесообразно сформулировать преимущества данного механизма перед государственным регулированием в контексте повышения эффективности и конкурентоспособности экономики страны (рис. 1).

Нормы саморегулирования обладают гораздо большей гибкостью, они легче адаптируются к изменяющимся обстоятельствам по сравнению с государственным регулированием, значительно снижаются издержки мониторинга исполнения установленных стандартов и правил деятельности, повышается действенность контроля. Предпринимательские сообщества в целом в рамках отдельной отрасли справляются с этими функциями успешнее государства, так как располагают лучшими экспертными возможностями и эффективнее реализуют механизм обратной связи с рынком [2].

Наряду с преимуществами, саморегулирование обладает объективными недостатками:



Рис. 1. Преимущества саморегулирования

1) со стороны общества существует определенное недоверие к способности предпринимательских сообществ самостоятельно обеспечить регулирование определенной сферы и контроль за соблюдением установленных правил и норм;

2) противоречие между задачей защитить интересы собственных членов и бизнеса в целом и необходимостью действовать в интересах общества;

3) деятельность предпринимательских сообществ может привести к ограничению конкуренции: создание дополнительных барьеров входа на рынок (высокие членские взносы); вытеснение с рынка организаций-аутсайдеров; повышение цен на товары и услуги;

4) отсутствие гарантий безопасности и эффективного развития рынка в условиях ограниченной конкуренции;

5) высокая вероятность авторитарности руководства и неформального подхода к контролю за деятельностью предпринимательского сообщества.

Отечественные исследователи формулируют следующие принципиальные моменты соотношения государственного регулирования и саморегулирования:

- саморегулирование реализуется в пределах законодательства и является легитимным;
- саморегулирование конституционно способно замещать государственное регулирование в установленных законом сегментах рынка;

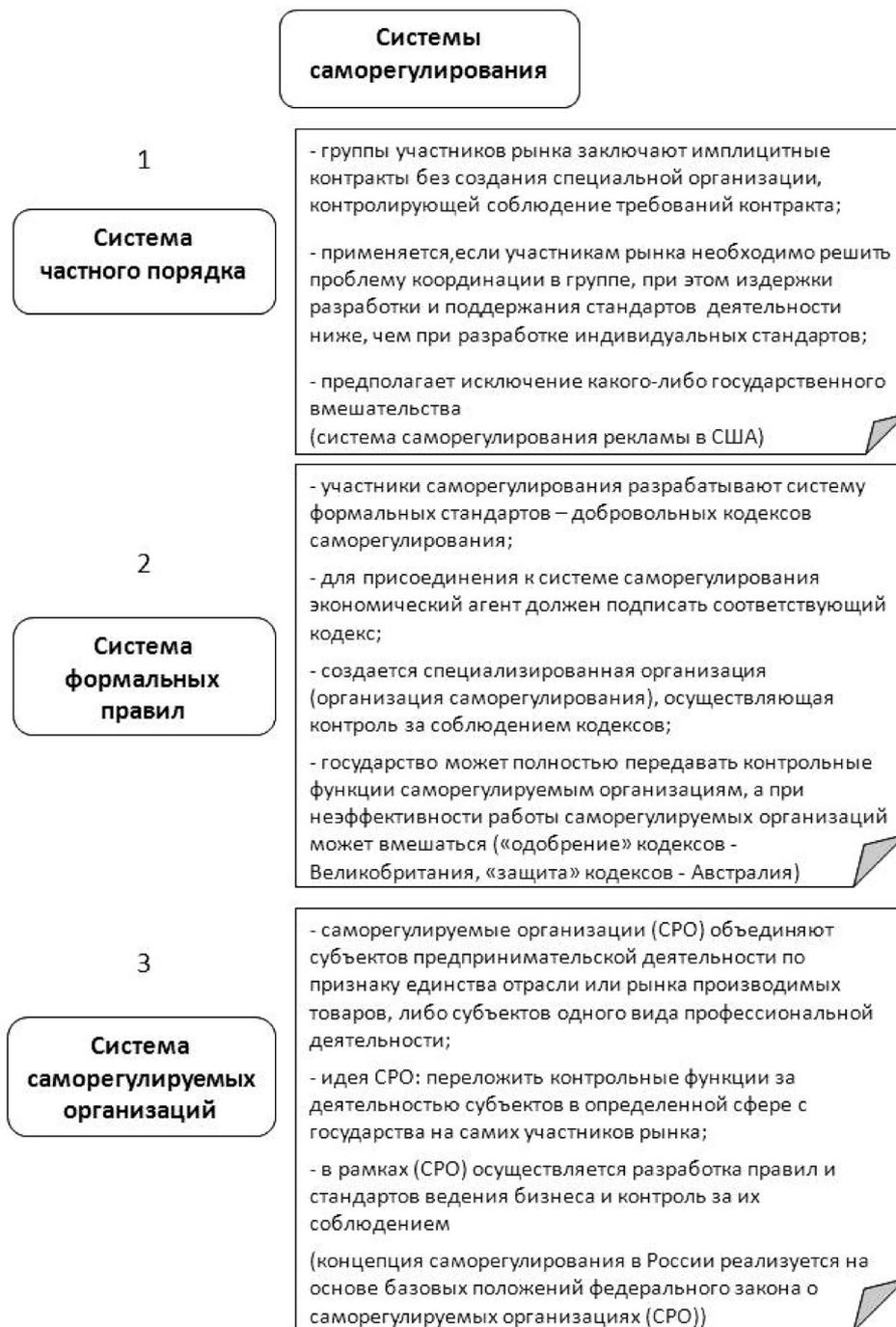


Рис. 2. Системы саморегулирования

- нормы саморегулирования могут развивать законодательство, приобретая его силу, а также могут ужесточать требования к участникам рынка по сравнению с требованиями законодательства.

По степени независимости от государственного регулирования система саморегулирования может меняться от полностью частных систем, где стандарты ведения бизнеса вырабатываются и контролируются исключительно участниками системы, до систем, где в определенной форме предполагается участие

государства. Саморегулирование как экономический институт может быть реализовано в различных системах (рис. 2).

В условиях становления института саморегулирования необходимо оценить готовность бизнеса к саморегулированию и готовность системы государственного управления передать ряд контролируемых функций, а также возможные риски и последствия построения системы саморегулирования в целом и для отдельных видов деятельности в частности [2].

Во многих развитых странах мира институт саморегулирования профессиональной деятельности сформировался естественным образом в ходе исторического развития уже давно и на сегодняшний день эффективно функционирует и используется в качестве альтернативы государственному регулированию. Принципиальное различие между развитием саморегулирования в развитых странах и в России состоит не в природе саморегулирования как такового, а в источнике возникновения: в развитых странах государственное регулирование и саморегулирование, осуществляясь параллельно, взаимно дополняли

друг друга в процессе развития, тогда как в России государственное регулирование присутствует практически везде, и речь идет о его замещении. Механизмы саморегулирования, сформировавшиеся в странах с развитой экономикой, обеспечивают повышение эффективности деятельности участников рынка, создают необходимый уровень поддержки, сокращают издержки на донесение информации о действующих стандартах, качестве предлагаемых продукции, услуг и работ. Критерии, характеризующие практику применения механизмов саморегулирования за рубежом, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Критерии, характеризующие механизмы саморегулирования за рубежом

Причины использования механизмов саморегулирования рынка	<ul style="list-style-type: none"> – неэффективность государственного регулирования; – наличие субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности; – снижение административных барьеров
Принципы формирования саморегулируемых организаций	<ul style="list-style-type: none"> – отраслевые; – функциональные; – технологический прогресс; – исторический аспект; – включение в международные процессы
Отрасли экономической деятельности, в которых организовываются саморегулируемые организации	<ul style="list-style-type: none"> – вид товара или услуги, производимые отраслью (в значительной степени формирует особенности регулирования отрасли)
Практика эффективного функционирования саморегулируемых организаций и отрицательных эффектов от их деятельности в различных отраслях экономической деятельности	<ul style="list-style-type: none"> – участие в профессиональном объединении рассматривается организациями как конкурентное преимущество; – деятельность саморегулируемых организаций может привести к вытеснению с рынка организаций, не состоящих в СРО, – попытки ограничить конкуренцию в отрасли, что противоречит рыночной экономике; – для отрасли, производящей товары (услуги) повышенной социальной значимости, особенно важно использование консультаций со всеми основными заинтересованными участниками (организация, потребитель, государство); – важна прозрачность деятельности саморегулируемой организации
Функции саморегулируемых организаций (в зависимости от типа рынка и государственной политики в отрасли)	<ul style="list-style-type: none"> – разработка кодексов саморегулирования (стандарты деловой практики); – мониторинг и контроль за их применением; – разработка и применение санкций за нарушение кодексов; – сбор и предоставление информации; – организация семинаров и тренингов, оказание консультационных услуг

Мировой опыт свидетельствует, что процесс передачи государством функций контроля организациям саморегулирования успешно проходит при взаимном сотрудничестве. Но механизм не всегда одинаков: в некоторых странах государство полностью передает контрольные функции организациям саморегулирования, а при неэффективности выполнения этих функций может вмешаться («одобрение», «защита» стандартов ведения бизнеса – кодексов саморегулирования).

Непосредственное вмешательство государственных органов в процесс регулирования необходимо при возникновении ситуаций, когда саморегулируемые организации совершают попытки ограничить конкуренцию в отрасли, не позволяя входить в нее новым эффективным производителям. Возможен также вариант тесного взаимодействия государственных норм с правилами и стандартами, созданными в рамках саморегулируемых организаций. При этом государство предписывает нормы, но возлагает функ-

ции контроля за их соблюдением на саморегулируемые организации [3].

Саморегулирование способно оперативно реагировать на запросы потребителей и противостоять падениям рынка. Развитие системы саморегулирования позволяет государству экономить значительные бюджетные средства в случае передачи отдельных государственных функций саморегулируемым организациям, финансируемым бизнесом. Государство, в свою очередь, получает возможность осуществления контроля не за отдельным участником рынка, а за саморегулируемыми организациями, которые должны обеспечивать соблюдение своими членами стандартов поведения на рынке. Этот принцип был заложен в законодательстве США и Великобритании, где в начале XX в. сформировались первые саморегулируемые организации. Появление саморегулируемых организаций не насаждалось государством, а имело классический вариант естественного развития и диктовалось необходимостью. В этих странах саморегулируемые организации стали незаменимыми участниками рынка, они воспринимаются экономическими агентами как источник деловой репутации, а членство в такой организации относится к реальным активам компании.

В России саморегулирование развивается, но не является широко распространенным явлением.

В настоящее время концепция саморегулирования в стране реализуется на основе базовых положений Федерального закона №315-ФЗ от 01.12.2007 «О саморегулируемых организациях» (СРО). Под СРО понимается некоммерческая организация, созданная путем объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и имеющая своей основной целью обеспечение добросовестного осуществления профессиональной деятельности членами СРО.

СРО объединяет субъектов предпринимательской деятельности по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров (работ, услуг) либо субъектов одного вида профессиональной деятельности.

Действующее российское законодательство не содержит существенных препятствий к созданию систем саморегулирования в различных отраслях. Во многих секторах экономики существуют некоммерческие организации, называющие себя организациями саморегулирования. Часть из них имеет официальный статус СРО в соответствии с отраслевым законодательством (профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, негосударственного пенсионного обеспечения, оценочной деятельности, арбитражного управления, строительства, рекламы и т.д.). Отраслевые нормы саморегулирования представлены в таблице 2.

Таблица 2

Отраслевые нормы саморегулирования в России

Отрасль	Правовой акт	Нормы саморегулирования
Рекламная деятельность	№108-ФЗ «О рекламе» от 18.07.1995	- четко устанавливаются возможные организационно-правовые формы, в которых могут создаваться органы саморегулирования: общественные организации, ассоциации, союзы юридических лиц; - органы саморегулирования наделяются достаточно широкими полномочиями (проводят независимую экспертизу рекламы на соответствие требованиям законодательства РФ); - органы саморегулирования могут принимать внутренние стандарты для рекламодателей
Оценочная деятельность	№135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998	- возможность создавать СРО в форме любой некоммерческой организации или общественного объединения; - обязательное членство оценщиков в СРО; - СРО обладают широкими полномочиями: защита интересов оценщиков, содействие повышению уровня профессиональной подготовки оценщиков, разработка стандартов оценки и систем контроля качества осуществления оценочной деятельности, контроль за деятельностью своих членов
Аудиторская деятельность	№119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» от 07.08.2001	Функции саморегулирования реализуются профессиональными аудиторскими объединениями, действующими на некоммерческой основе, которые вправе: 1) устанавливать стандарты профессиональной деятельности и профессиональной этики; 2) осуществлять систематический контроль за соблюдением правил и стандартов; 3) осуществлять профессиональную подготовку аудиторов; 4) защищать профессиональные интересы аудиторов в органах государственной власти

Отрасль	Правовой акт	Нормы саморегулирования
Рынок ценных бумаг	№39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996	СРО функционирует на принципах некоммерческой организации, обладает широкими полномочиями, такими как: 1) разработка правил и стандартов профессиональной деятельности и осуществление контроля за их соблюдением; 2) создание учебных программ и подготовка персонала; 3) наложение санкций, предусмотренных российским законодательством; 4) внесудебное разрешение споров между членами саморегулируемой организации и их клиентами
Арбитражное управление	№127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002	Условием занятия профессиональной деятельностью является членство в одной СРО арбитражных управляющих, которые вправе: 1) представлять законные интересы своих членов в их отношениях с органами государственной власти; 2) разрабатывать правила профессиональной деятельности и требования к желающим вступить в СРО; 3) осуществлять ведение реестра арбитражных управляющих; 4) осуществлять организацию и проведение стажировки для арбитражных управляющих
Негосударственное пенсионное обеспечение	№75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» от 07.05.1998	Саморегулируемая организация фондов – это добровольное объединение фондов, функционирующее на принципах некоммерческой организации (добровольное саморегулирование). Полномочия СРО: установление стандартов и правил профессиональной деятельности и контроль за их соблюдением; защита интересов клиентов фондов; установление стандартов проведения операций
Строительная деятельность	№315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 г.	Саморегулирование строительной деятельности осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской деятельности в СРО, которые вправе представлять законные интересы своих членов в их отношениях с органами государственной власти. <i>Функция регулирования</i> выражается в разработке и установлении обязательных для выполнения своими членами правил профессиональной деятельности, внутренних правил и стандартов деятельности и профессиональной этики. <i>Функция контроля</i> выражается в контроле деятельности своих членов на предмет соблюдения законодательства и установленных правил в отрасли

Таким образом, в Российской Федерации в ряде отраслей законодательно предусмотрены системы саморегулирования различной степени жесткости: как на добровольной, так и на нормативной основе. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» позволит перейти к созданию полноценных схем саморегулирования в различных сферах и областях деятельности.

Становление в России системы саморегулирования отраслей и видов деятельности должно осуществ-

ляться с учетом накопленного зарубежного опыта и наиболее предпочтительных форм государственного содействия развитию институтов саморегулирования. К наиболее перспективным направлениям государственного содействия развитию института саморегулирования относятся:

- оказание организационно-методического содействия СРО в разработке кодексов и создании механизмов контроля за их соблюдением (снижение издержек участников отрасли на создание СРО);

- использование механизма «печати одобрения» кодексов СРО со стороны государства (имеет в России особую актуальность, так как в обществе государство воспринимается как наиболее надежный гарант соблюдения прав граждан);
- контроль за деятельностью СРО со стороны антимонопольных органов с целью предупреждения действий, ограничивающих конкуренцию.

Таким образом, саморегулирование представляет собой важнейший элемент реализации общей стратегии оптимизации государственного вмешательства в решение экономических проблем. Перспективные направления реализации стратегии связаны с развитием института саморегулирования, который во многом будет способствовать решению задач развития государственно-частного партнерства и может внести весомый вклад в экономику России.

Библиографический список

1. Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. – М., 2010.
2. Энгов Р., Радыгин А., Межераупс И., Швецов П. Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. – М., 2006.
3. Заворотченко И.А. Саморегулируемые организации за рубежом // Журнал российского права. – 2007. – №8 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.juristlib.ru>.