

В.В. Лесных, канд. экон. наук, проф.
А.Я. Терентьев, соискатель¹,
г. Екатеринбург

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

В работе исследованы основные особенности саморегулируемых организаций как основной организационной формы повышения эффективности управления и регулирования рыночной экономики в процессе проведения административной реформы. Рассмотрены составляющие принципов саморегулирования, проведен детализированный анализ модели предлагаемой «Концепции саморегулирования в Российской Федерации», представлены виды существующих в стране саморегулируемых организаций. Сделан вывод, что механизм формирования таких организаций запускается снизу, а не сверху.

Ключевые слова: саморегулируемые организации, административная реформа, отрасль, устойчивость.

В современных условиях дальнейшее развитие и совершенствование рыночной экономики в России реализуется, прежде всего, в рамках трансформации институциональной среды общества путем ряда реформ (налоговой системы, пенсионной системы и т. д.). Одним из основных направлений является реформа административной системы, призванной повысить эффективность управления и регулирования рыночной экономики. Ведущий принцип административной реформы можно сформулировать как «Презумпция негосударственного регулирования».

Теоретические предпосылки саморегуляции. Идея саморегулируемого

развития сама по себе не нова. Она рассматривается в рамках анализа основных концепций регулирования экономики. Например, из отечественных авторов эту проблему подробно исследовал профессор МГУ В.Д. Андрианов [1]. Он предлагает собственную научную концепцию устойчивого развития – теорию саморегуляции, составной частью которой является теория функциональных экономических систем.

Нынешний глобальный финансово-экономический кризис еще раз наглядно показал, что основными условиями успешного социально-экономического развития всех без исключения государств мира является устойчивость и стабильность.

Под устойчивостью В.Д. Андрианов понимает способность системы сохранить свое качество в условиях изменяющейся среды и внутренних трансформаций (случайных или преднамеренных).

Устойчивость системы зависит от характера взаимодействия множества различных факторов. Потеря устойчивости может произойти по следующим причинам:

¹ Лесных Владимир Владимирович – кандидат экономических наук, профессор кафедры общей экономической теории ГОУ ВПО «Уральский государственный технический университет – УПИ имени первого Президента России Б.Н.Ельцина»; e-mail: Lesnykh2000@mail.ru.

Терентьев Александр Яковлевич – соискатель, директор по экономике и финансам Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия «Водоканал»; e-mail: aterentiev2005@rambler.ru.

- изменения параметров системы (бифуркации);
- из-за наличия внешних воздействий (в частности, слишком значительных или качественно несовместимых с системой);
- нарушения связей в системе, когда меняется ее структура (структурная неустойчивость).

В экономической теории устойчивость рассматривается в качестве одного из понятий концепции экономического равновесия, согласно которой достижение и удержание равновесного состояния в экономике относятся к числу важнейших макроэкономических задач.

По законам системного анализа устойчивость любой системы определяется наличием в ней механизмов саморегуляции. В экономических системах такими механизмами призваны стать:

- на микроэкономическом уровне – саморегулируемые организации (СРО);
- на макроэкономическом уровне – функциональные экономические системы (ФЭС);
- на глобальном уровне – специализированные международные экономические организации и мегарегуляторы.

Под саморегулируемыми организациями понимаются экономические агенты, которые осуществляют регулирование определенных рынков и сфер бизнеса без вмешательства государства.

Саморегулирование на микроэкономическом уровне — это наложение хозяйствующим субъектом на себя определенных ограничений без какого-либо внешнего принуждения к этому.

Под функциональными экономическими системами В.Д. Андрианов понимает совокупность институтов и организаций, образующих механизмы саморегуляции, которые обеспечивают

поддержание равновесия вокруг определенных заданных макроэкономических, финансовых, социальных и экологических параметров и индикаторов развития. В таких системах всякое отклонение от определенных заданных показателей устойчивости служит толчком к немедленной мобилизации механизмов, обеспечивающих восстановление утраченного равновесия.

К специализированным экономическим международным организациям и мегорегуляторам, которые смогли бы стать механизмами саморегуляции на глобальном уровне, прежде всего, следует отнести Международный валютный фонд (МВФ), Мировой банк (МБРР), Всемирную торговую организацию (ВТО), Организацию экспортеров нефти (ОПЕК), Международную организацию фондовых регуляторов и др.

Такая трехуровневая конфигурация саморегулирования должна значительно повысить устойчивость глобальной экономики, сделает ее равновесной. Превосходство саморегулирующейся модели экономического развития заключается в том, что в таком хозяйстве, благодаря наличию механизмов саморегуляции, постоянно осуществляются процессы мониторинга и контроля, заданных макроэкономических, финансовых, социальных, экологических параметров и ситуации на отдельных товарных и финансовых рынках. В случае необходимости осуществляется их корректировка. Это приводит к оптимальному соотношению темпов экономического роста и уровня инфляции, инвестиций и накоплений в ВВП, доходов и расходов государственного бюджета, уровня безработицы и социальной защиты населения, спроса и предложения товаров и услуг, динамики роста экономики и степени защиты окружающей среды. Таким образом, обеспечиваются устойчивость и равновесие национального рынка, а

также динамизм и устойчивость всей глобальной экономической системы.

Наличие механизмов саморегуляции сможет повысить адаптивную эффективность экономики, ее способность противодействовать кризисам, минимизировать риски, эффективно переносить реструктуризацию и модернизацию.

Необходимость поиска новых механизмов, обеспечивающих устойчивое развитие экономики и управление экономическими процессами, особенно стала очевидной после начала мирового финансового и экономического кризиса. В этой связи на первый план выходит создание экономической системы, способной к гибкому реагированию на новые вызовы современности. Поэтому для России необходимы смена экономической парадигмы, смещение акцентов в сторону социально-рыночного хозяйства и создания инновационной, устойчивой, саморегулирующейся экономики.

Возможная схема реализации принципа саморегулирования в административной реформе. Рассмотрим более подробно составляющие принципа саморегулирования на примере «Концепции саморегулирования в Российской Федерации» [2], разработанной под эгидой Комитета Государственной думы по собственности. Необходимо выделить крайне важную роль в последовательном продвижении принципов саморегулирования в жизнь председателя этого комитета В. Плескачевского. Во многом именно благодаря его усилиям были разработаны и приняты законы и поправки, открывшие дорогу в практику российской действительности практики саморегулирования. Основные составляющие принципов саморегулирования обобщены в табл. 1.

Основными причинами разработки «Концепции саморегулирования в Российской Федерации» являются:

- избыточность полномочий органов власти и Банка России по установлению правил и стандартов предпринимательской (профессиональной) деятельности и требований к продукции;
- недостаточная эффективность и высокие издержки надзора и контроля со стороны органов власти за профессиональной (предпринимательской) деятельностью и требованиями к продукции;
- отсутствие институционально определенных механизмов обратной связи между предпринимательским сообществом и органами власти и Банком России в вопросах правоустановления и надзора.

Основное содержание анализируемой концепции представлено в табл. 2.

При этом основные различия саморегулирования в развитых странах и в предлагаемой модели для России заключаются в том, что в развитых странах саморегулирование является естественной и неотъемлемой частью нормирования и стандартизации профессиональной (предпринимательской) деятельности и продукции. В России же, в отсутствие реальной практики негосударственного регулирования, необходим специальный закон, дающий специальные права профессиональным (предпринимательским) НКО, соответствующим определенным признакам (специальным требованиям). Кроме того, в развитых странах ответственность, как правило, основана на механизме «репутации» и риске потери профессии или лишения установленных преимуществ, а в России ответственность на этом этапе развития может быть действительна только в материальной форме – гарантирования гражданской ответственности членов СРО перед всеми, кому может быть нанесен ущерб профессиональной (предпринимательской) деятельностью членов СРО.

Таблица 1

Составляющие принципов саморегулирования

Составляющие	Содержание
Предмет регулирования (государственного и саморегулирования)	Предметом регулирования является управление рисками (пакетами рисков) каждой сферы деятельности посредством установления законом, органом власти (Банком России) и/или институтами профессионального общественного регулирования определенных требований к участникам рынка, инструментам и продуктам рынка, а также к правилам совершения операций
Основные термины регулирования (государственного и саморегулирования)	<p>Регулирование – госрегулирование и саморегулирование, правоустановление (нормирование) и правоприменение (надзор);</p> <p>Госрегулирование – регулирование посредством закона, полномочий Правительства, уполномоченного органа власти (или Банка России) по правоустановлению и применению норм и правил профессиональной (предпринимательской) деятельности;</p> <p>Саморегулирование – регулирование (правоустановление и применение) посредством общего (свободного) и институционального (в форме СПО или бирж) права рынка</p>
Регулирование - управление рисками в общественных интересах	<p>Регулирование – управление рисками:</p> <p>Предпринимательскими (профессиональными) рисками</p> <p>Рыночными рисками</p> <p>Потребительскими рисками</p> <p>В форме:</p> <p>Установления требования к капиталу (или иным механизмам материальной ответственности) компании</p> <p>Лицензирование, как допуск к профессии/деятельности</p> <p>Лицензирование, как допуск к ограниченному ресурсу</p> <p>Аккредитация (общественных профессиональных организаций)</p> <p>Аттестация (сотрудников лицензированных компаний)</p> <p>Установления стандартов качества продукции</p> <p>Сертификация качества продукции</p>
Механизмы саморегулирования в развитых экономиках	<p>Обычаи делового оборота;</p> <p>Односторонние (добровольные) акты хозяйственных субъектов, например: кодексы корпоративного управления;</p> <p>Институты организованного саморегулирования — профессионального общественного регулирования в развитых экономиках (классификатор):</p> <p>Саморегулируемые рынки: биржи</p> <p>Саморегулируемые профессии: врачи, аудиторы, оценщики, арбитражные управляющие, адвокаты, нотариусы, архитекторы</p> <p>Саморегулируемые организации: все виды (отрасли) предпринимательской деятельности</p>

Таблица 2

Основные особенности модели
«Концепции саморегулирования в Российской Федерации»

Составляющие	Содержание
Институты саморегулирования	Саморегулируемые рынки – биржи Саморегулируемые организации – два типа: Профессиональные (предпринимательские) СРО, основанные, как правило, на обязательном членстве и, как правило, заменяют лицензирование (например: нотариусы, аудиторы, оценщики, арбитражные управляющие, адвокаты, врачи, архитекторы, землеустроители) Предпринимательские СРО, дополняющие лицензирование (например: банки, депозитарии, институциональные инвесторы, брокеры/дилеры)
Основные функции институтов саморегулирования	Нормирование и контроль профессиональной (предпринимательской) деятельности своих членов в пределах своей компетенции Защита профессиональных интересов своих членов в спорах с органами власти и потребителями Гарантия гражданской ответственности своих членов в минимально установленных размерах Профессиональная общественная экспертиза законопроектов и проектов нормативных актов Правительства РФ, ведомств и Банка России
Три предпринимательских множества (в соответствии с принципами административной реформы)	Первый – виды деятельности, нерегулируемые специальным законом и/или уполномоченным государственным регулятором (производители соков, сельхозпроизводители, производители молока, строители, металлурги, и т.п.) Второй – виды деятельности, регулируемые специальным законом, но не имеющие уполномоченного государственного регулятора (арбитражные управляющие, риэлтеры, архитекторы, землеустроители и т.п.) Третий – виды деятельности, регулируемые специальным законом и уполномоченным государственным регулятором
Три предпринимательских множества (применительно к добровольности и обязательности членства в СРО)	Первый – только право преобразовываться в СРО и только добровольное членство в СРО Второй – как правило, обязанность преобразовываться в СРО или создавать СРО и, как правило, обязательное членство в СРО Третий – как правило, обязанность преобразовываться в СРО и, как правило, добровольное членство в СРО (при условии более жесткого регулирования государством не членов СРО)

Составляющие	Содержание
Обязательные квалифицирующие признаки СРО	<p>Принцип достаточного представительства производителей товаров (услуг) соответствующих определенным признакам</p> <p>Наличие механизмов лимитированной индивидуальной (в форме страхования гражданской ответственности) и/или коллективной материальной ответственности членов в форме компенсационных фондов (специального имущества, не связанного с остальным имуществом СРО)</p> <p>Наличие специальных органов:</p> <p>Органы разработки правил</p> <p>Органы контроля за исполнением правил</p> <p>Органы дисциплинарной ответственности</p>
Обязательные неквалифицирующие признаки СРО	<p>Соответствие закону положений о специальных органах СРО и внутренних правил СРО (правил раскрытия информации, дисциплинарной ответственности, контроля членов, принятия и исключения из СРО)</p> <p>Принцип коллективности и объективности управления: равный доступ к управлению всех членов и участие в управлении «независимых директоров»</p> <p>Функциональный принцип образования СРО: один вид деятельности (одна отрасль) – один вид СРО</p>
Механизмы индивидуального страхования гражданской ответственности членов СРО	<p>«Квазиобязательный» (не в соответствии с требованиями ГК) вид страхования гражданской ответственности члена СРО в размере, минимально установленном законом</p> <p>Страхование – механизм защиты интересов потребителей товаров и услуг по определенному пакету рисков (виновных и невиновных)</p> <p>Страхование – механизм защиты имущественных интересов членов СРО (по невиновным рискам)</p>
Механизм коллективного страхования – Компенсационные фонды (основные признаки и правила)	<p>Компенсационный фонд – фактически коллективный страховой (гарантийный) резерв под определенные риски (пакеты рисков), например: фонд страхования вкладов или фонд гарантирования в «автогражданке»</p> <p>Управление имуществом компенсационного фонда производится (как резервом) управляющей компанией в соответствии с инвестиционной декларацией под контролем спецдепозитария</p>

Если говорить о вертикальной интеграции институтов саморегулирования, то их оптимальная структура содержит три уровня.

Первый уровень – «региональные» или узкопрофессиональные СРО.

Второй уровень – национальные «союзы» СРО отдельных отраслей и бирж, в том числе два типа национальных «союзов» СРО отдельных отраслей (общая часть):

- первый тип: построенный на ассоциированном членстве СРО в «союзе», запрет на прямое членство предпринимателей;
- второй тип (переходная модель): построенный на ассоциированном членстве СРО в «союзе» и допускающий прямое членство в «союзе».

Третий уровень – общенациональные «межотраслевые» предпринимательские объединения (например: ТПП, РСПП, АТП).

Основные понятия. Саморегулирование профессиональной и предпринимательской деятельности — эффективный механизм регулирования профессионального рынка, внедряемый в РФ. Данный механизм был позаимствован из зарубежной практики. Саморегулируемые организации возникают в различных областях предпринимательской и профессиональной деятельности в результате роста самосознания участников экономических отношений, что позволяет вытеснить государство из тех сфер регулирования, где его присутствие представляется излишним и неоправданным.

Саморегулирование должно привести к деbüroкратизации российской экономики и формированию гражданско-правовых институтов, нацеленных на закрепление добросовестной практики ведения хозяйственной деятельности. Во многих развитых странах мира механизм

саморегулирования профессиональной деятельности и соответствующие частные институты сложились естественным образом в ходе исторического развития уже давно и на сегодняшний день эффективно используются в качестве альтернативы государственному регулированию (государственному лицензированию). В России саморегулирование в быту получило и другие терминологические понятия, такие как частное регулирование, самолицензирование.

Под **саморегулированием** понимается в соответствии с российским законодательством о саморегулировании самостоятельная и инициативная деятельность субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой является разработка и установление правил и стандартов предпринимательской или профессиональной деятельности, а также осуществление контроля за их соблюдением.

Саморегулирование осуществляется на условиях объединения субъектов в саморегулируемые организации. Саморегулируемые организации – это созданные в целях саморегулирования на условиях участия (членства) негосударственные некоммерческие организации, объединяющие на добровольной основе субъектов предпринимательской деятельности по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов одного вида профессиональной деятельности.

На сегодняшний день в России уже существуют следующие саморегулируемые организации (табл. 3).

В настоящее время имеется вполне развитая нормативная база для практической реализации идеи саморегулирования. Основная идея СРО – переложить контрольные и надзорные функции за деятельностью субъектов в определен-

Таблица 3

Виды СРО Российской Федерации

Виды СРО	Содержание
Саморегулируемая организация (СРО) в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (СРО строительное)	Это некоммерческая организация, сведения о которой внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций и которая основана на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства
Саморегулируемая организация (СРО) в области архитектурно-строительного проектирования (СРО проектное)	Это некоммерческая организация, сведения о которой внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций и которая основана на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование
Саморегулируемая организация (СРО) в области инженерных изысканий (СРО изыскательское)	Это некоммерческая организация, сведения о которой внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций и которая основана на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, выполняющих инженерные изыскания
Саморегулируемые организации арбитражных управляющих (СРО арбитражных управляющих)	Это некоммерческая организация, которая основана на членстве, создана гражданами РФ, сведения о которой включены в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и целями деятельности которой являются регулирование и обеспечение деятельности арбитражных управляющих
Саморегулируемые организации оценщиков (СРО оценщиков)	Это некоммерческая организация, которая создана для осуществления регулирования и контроля оценочной деятельности и включена в единый государственный реестр СРО оценщиков, объединяющая на условиях членства оценщиков
Саморегулируемые организации аудиторов (СРО аудиторов)	Это некоммерческая организация, созданная на условиях членства в целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности
Саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг (СРО профучастников рынка ценных бумаг)	Это добровольное объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг, функционирующее на принципах некоммерческой организации, для обеспечения условий профессиональной деятельности участников рынка ценных бумаг, соблюдения стандартов профессиональной этики на рынке ценных бумаг, защиты интересов владельцев ценных бумаг и иных клиентов профессиональных участников рынка ценных бумаг, являющихся членами саморегулируемой организации, установления правил и стандартов проведения операций с ценными бумагами, обеспечивающих эффективную деятельность на рынке ценных бумаг
Саморегулируемые организации актуариев (СРО актуариев)	Это некоммерческая организация, которая создана для осуществления регулирования и контроля актуарной деятельности и включена в единый государственный реестр саморегулируемых организаций актуариев, объединяющая актуариев на условиях членства

ной сфере с государства на самих участников рынка. При этом с государства снимались бы явно избыточные функции и как следствие снижались бы бюджетные расходы, а фокус собственно государственного надзора смещался бы с надзора за деятельностью в сторону надзора за результатом деятельности. В связи с внедрением института СРО постепенно будет отменяться лицензирование отдельных видов деятельности.

Саморегулируемая организация осуществляет следующие основные функции:

- разрабатывает и устанавливает требования к членству субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации, в том числе требования к вступлению в саморегулируемую организацию;
- применяет меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные настоящим законом и внутренними документами саморегулируемой организации, в отношении своих членов; образует третейские суды для разрешения споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, а также между ними и потребителями произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), иными лицами, в соответствии с законодательством о третейских судах;
- осуществляет анализ деятельности своих членов на основании информации, предоставляемой ими в саморегулируемую организацию в форме отчетов в порядке, установленном уставом саморегулируемой организации или иным документом, утвержденными решением общего собрания членов саморегулируемой организации;

- представляет интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- организует профессиональное обучение, аттестацию работников членов саморегулируемой организации или сертификацию произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), если иное не установлено законами;
- обеспечивает информационную открытость деятельности своих членов, публикует информацию об этой деятельности в порядке, установленном настоящим законом и внутренними документами саморегулируемой организации.

Еще десять лет назад реализация идеи создания саморегулируемых организаций очень многим казалась нереальной. Однако в большинстве случаев те функции, которые в России признаются государственными, в мире государственным не являются. У СРО много противников и сегодня, однако, их анализ показывает, что все они не так страшны, как кажется.

Противники саморегулирования.

Среди противников СРО следует выделить две группы: с одной стороны – это часть чиновников, с другой – некоторые профессионалы рынка. И в той, и в другой группе есть «добросовестно заблуждающиеся» и идейные противники [3].

«Добросовестно заблуждающиеся» – очень большая группа тех, кто просто не разобрался в предлагаемых механизмах. У этих людей есть те ли иные инструменты, которыми они привыкли работать и все новое им только мешает, поскольку необходимо тратить время и силы на его освоение.

В качестве примера приведем результаты анкетирования профессиональных участников рынка на прошедшем с 1 по 3 октября 2008 г. в Петербурге жилищном конгрессе [4]. В ходе мероприятия было осуществлено анкетирование участников Конгресса: риэлторов (39,2 % от общего числа опрошенных), строителей (28 %), банкиров (9,8%), а также представителей страховых, юридических, оценочных компаний и СМИ.

Как следует из представленной диаграммы, только десятая часть опрошенных априори полностью доверяют СРО. Отметим, что «добросовестно

заблуждающиеся» есть как среди чиновников, так и среди профессионалов. Однако десять лет назад их было гораздо больше. Остальные противники – это та часть чиновников, которая прекрасно понимает, что с внедрением саморегулирования функционально их полномочия резко уменьшаются.

Следующая группа противников – это чиновники, которые прекрасно во всем разобрались и никаких своих полномочий отдавать не хотят. Они с ними сроднились. Вторая часть идейных недоброжелателей – это предприниматели, которые также разобрались, в чем суть

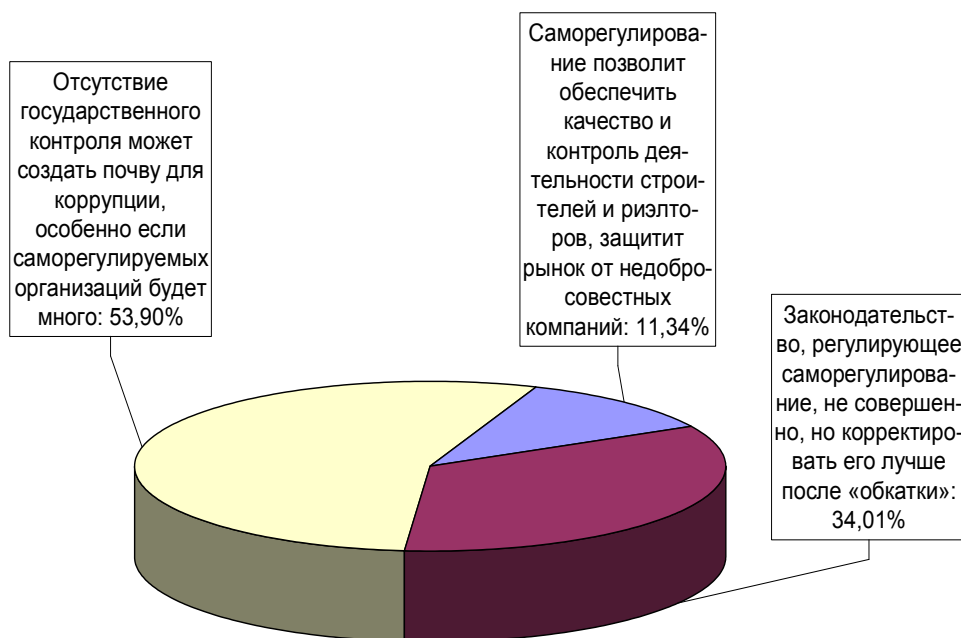


Рис. 1. Результаты анкетирования профессиональных участников рынка

саморегулируемых организаций, но тем не менее они – против. К великому сожалению, большая часть среди них это недобросовестные участники рынка.

Важно подчеркнуть, что механизм фор-

мирования саморегулируемой организации запускается снизу, а не сверху, указом Президента или постановлением Правительства. Этот механизм гораздо более строгий и гораздо более справедливый.

Список использованных источников

1. Андрианов В.Д. Эволюция основных концепций регулирования экономики от теории меркантилизма до теории саморегуляции. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. 326 с.
2. Плескачевский В.С. Концепция саморегулирования (общие положения) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.r-o-g.ru/files/Principy_SRO.ppt.ppt.
3. Плескачевский В.С. Саморегулирование: «за» и «против» // Деловая репутация. № 19 (308). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.reputation-mag.ru/archive/a3474>.
4. Профессионалы рассказали, что думают о рынке недвижимости // Квадрум. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.kvadroom.ru/journal/print.php?id=25295&t=n>.