

П.В. Крючкова

Национальный  
исследовательский  
университет  
«Высшая школа  
экономики»

# САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ БИЗНЕСА В РОССИИ: ИНСТРУМЕНТ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ЭКОНОМИКУ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ?

---

В данном докладе мы рассмотрим развитие саморегулирования хозяйственной деятельности в России и постараемся оценить, насколько применяемая в России модель саморегулирования обеспечивает выигрыш по сравнению с государственным регулированием для участников рынка и потребителей.

Для целей исследования мы будем понимать саморегулирование как вид экономического регулирования, при котором «правила игры» устанавливаются, а контроль за их соблюдением обеспечивается самими участниками рынка без прямого вмешательства государства.

В общем виде мы можем говорить о *делегированном* либо *добровольном* саморегулировании. Добровольное саморегулирование предполагает установление и поддержание правил участниками системы без какого-либо одобрения или специальной защиты со стороны государства (за исключением общих норм контрактного права или норм, относящихся к объединениям хозяйствующих субъектов). Делегированное саморегулирование предполагает, что государство осознанно передает определенные функции по регулированию рынка (например, допуску на рынок) организации саморегулирования, устанавливает общие ограничения деятельности, права и обязанности подобных организаций, идентифицирует ту или иную организацию как организацию саморегулирования.

Мировой опыт показывает, что саморегулирование бизнеса может быть эффективной альтернативой государственному вмешательству в экономику. Потенциальные преимущества саморегулирования описаны как в теоретических работах ([Cane, 1987; Ogus, 2000; Shaked, Sutton, 1981] и др.), так и

в политических и аналитических документах ([Commonwealth Taskforce on Industry Self-Regulation, 2000; NCC, 2000; OFT, 1999; Ministry for Financial Services and Regulation, 1999] и др.). К основным сравнительным преимуществам саморегулирования относят большую легкость принятия и адаптации правил, снижение издержек контроля за деятельностью участников рынка, более быстрые схемы разрешения споров и выплаты компенсаций.

Вместе с тем организации саморегулирования могут существенно ограничивать конкуренцию, создавая входные барьеры на рынок и игнорируя интересы аутсайдеров. Поэтому развитие института саморегулирования требует определения условий, при которых его использование возможно и оправданно с точки зрения интересов участников рынка и общественных интересов. Проблемы ограничения конкуренции и условий эффективности этого института рассмотрены в работах [NCC, 1999; Helligman, 1993; Ogus, 1993; Stephen, Love, 2000; Крючкова, Обыденов, 2003; Wallace et al., 2000] и др.

Сравнение дискретных институциональных альтернатив регулирования рынков (отсутствие регулирования, саморегулирование (добровольное и делегированное), государственное регулирование, сорегулирование) с точки зрения участников рынка и общества в целом при различных характеристиках рынков и институциональной среды позволяет определить сравнительные преимущества и недостатки каждого из вариантов и идентифицировать риски, с ними связанные. Подробный анализ дискретных институциональных альтернатив был проведен в работе [Крючкова, 2005]. В данном докладе остановимся лишь на основных выводах теоретического исследования.

1. Саморегулирование может приводить к увеличению выгод объектов контроля за счет координации их поведения. Положительные координационные последствия для участников системы регулирования могут достигаться как путем преодоления провалов рынка, так и путем ограничения конкуренции на данном рынке (создание барьеров входа и/или координации поведения инсайдеров).

2. При прочих равных условиях предпочтительной институциональной альтернативой с точки зрения объектов регулирования является делегированное саморегулирование, которое, с одной стороны, обеспечивает возможность объектов регулирования самостоятельно создавать правила, дающие максимальный координационный эффект, а с другой – обеспечивает внешнюю защиту созданных правил и дает возможность частично переложить издержки мониторинга соблюдения правил на государство, т.е. широкую группу налогоплательщиков.

3. В случае делегированного саморегулирования возникает и наибольший риск ограничения конкуренции, поскольку в рамках этой институцио-

нальной альтернативы возможно установление и поддержание легальных входных барьеров и легальных горизонтальных ограничений.

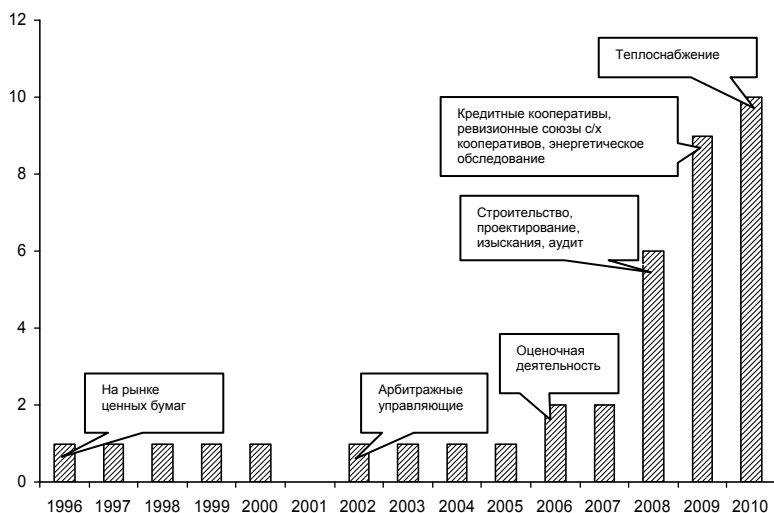
4. В то же время с точки зрения максимизации общественного благосостояния наиболее предпочтительными альтернативами являются добровольное саморегулирование и сорегулирование.

5. Ни одна из дискретных институциональных альтернатив не имеет абсолютных преимуществ перед другими. Так, мы можем смоделировать условия, когда оптимальной формой регулирования для участников рынка будет государственное регулирование: потери от недостаточной адаптивности правил в системе государственного регулирования могут быть меньше издержек самостоятельного создания правил объектами регулирования. Аналогичным образом при высокой однородности группы и значимости социальных стимулов преимущества внешней (государственной) защиты правил могут оказаться незначительными.

Рассмотрим, как развивается саморегулирование в России. Впервые задача развития саморегулирования была поставлена в 2001 г. в Основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Развитие саморегулирования рассматривалось как один из способов решения проблемы избыточного государственного регулирования в контексте общей задачи деbüroкратизации экономики. Впрочем, и до этого момента организации саморегулирования успешно действовали, например, на рынке ценных бумаг (с 1996 до 2000 г. членство профессиональных участников рынка в таких организациях было обязательным, в 2000 г. обязательное членство было отменено). В 2002 г. обязательное членство в саморегулируемых организациях введено для арбитражных управляющих. В 2007 г. принят общий закон «О саморегулируемых организациях», после которого отраслевое нормотворчество, предполагающее обязательное членство в саморегулируемых организациях (СРО), активизировалось. На рис. 1 представлена динамика расширения обязательного членства в СРО. В настоящее время обсуждается введение обязательного саморегулирования и в ряде других отраслей, например, в сфере управления многоквартирными домами, сфере промышленной безопасности. Обсуждается и возврат к обязательному членству в СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Представляется, что тенденция к расширению сферы обязательного саморегулирования является весьма тревожной, поскольку в тех сферах, где обязательное саморегулирование уже введено, результаты его применения весьма неоднозначны.

Одной из провозглашенных целей введения обязательного саморегулирования является снижение административного давления на бизнес. Од-



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

нако на практике такого снижения не происходит. Фактически введение обязательного членства в СРО означает отказ лишь от одной формы государственного контроля – лицензирования. Но именно этот барьер при входе на рынок оказывается наиболее легко преодолимым. Де-факто нагрузка на бизнес с введением саморегулирования существенно возрастает. Показательными являются данные по строительной отрасли. Официальная плата за выдачу лицензии составляет 2600 руб. 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. руб. [Шестоперов и др., 2005]. Даже с учетом возможного роста фактической стоимости лицензии к 2009 г. затраты на лицензирование все равно оказываются значительно ниже, чем затраты на членство в СРО. Взносы в компенсационный фонд строительных СРО составляют 300 тыс. руб. в случае страхования профессиональной ответственности участника и 1 млн руб. – в случае отсутствия страхования. Для оценщиков минимальный взнос в компенсационный фонд составляет по закону 30 тыс. руб., для арбитражного управляющего – 50 тыс. Это также существенно дороже официальной стоимости лицензии.

Таким образом, саморегулирование оказывается значительно более затратным, чем лицензирование. При этом все остальные формы взаимо-

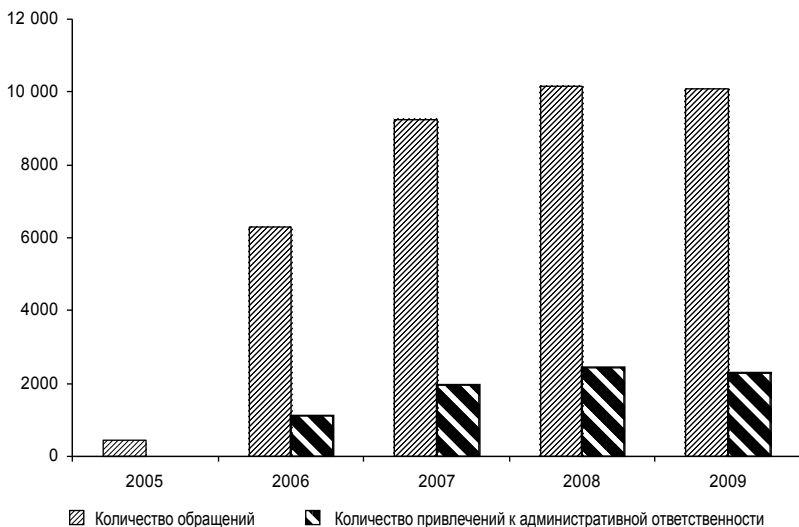
действия с государством для предприятий сохраняются, т.е. говорить о сокращении административного бремени не приходится. При этом в проигрыше находятся прежде всего отрасли с неоднородным составом участников, например, то же строительство. Недифференцированная шкала взносов в компенсационный фонд объективно ставит в неравные условия крупные и мелкие компании. Можно предположить, что в таких отраслях обязательное членство в СРО в наибольшей степени ограничивает конкуренцию, создавая существенные барьеры входа на рынок для мелких фирм.

Возможно, однако, что рост издержек бизнеса и ограничение конкуренции сопровождается ростом выигрышей потребителей за счет повышения качества предоставляемых товаров и услуг, а также дополнительной гарантии компенсации причиненного вреда. В отсутствие полномасштабных опросов выяснить, изменилось ли что-то в качестве предоставляемых услуг, достаточно сложно. Однако косвенные данные показывают, что в лучшую сторону ситуация не меняется.

Так, весьма показательными являются данные о количестве обращений, касающихся неправомерных действий арбитражных управляющих, и количестве привлеченных к административной ответственности арбитражных управляющих. Логично было бы предположить, что при эффективном контроле их деятельности со стороны 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 дорогостоящие механизмы ответственности перед третьими лицами фактически не работают. 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 омертвленные затраты предприятий, извлекаемые из оборота. Размер взносов в компенсационный фонд существенно различается по отраслям: от 3 тыс. руб. у аудиторов до 1 млн руб. у строителей. При этом выплат из компенсационных фондов не было, за исключением арбитражных управляющих, где было зафиксировано четыре выплаты на общую сумму приблизительно 10 млн руб. Данная ситуация обусловлена тем, что выплаты из компенсационного фонда производятся только по решению суда в случае нехватки собственных средств ответчика и средств по договору страхования профессиональной ответственности. Таким образом, с точки зрения потребителя саморегулирование не является более интересной опцией по сравнению с механизмами государственного регулирования.



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

*Источник:* Росреестр.

Страхование профессиональной ответственности оказывается несколько более действенным механизмом. Так, по арбитражным управляющим всего за период с 2002 по 2010 г. было заявлено 44 страховых случая, по 17 страховым случаям произведены выплаты на общую сумму 1380,107 тыс. руб. Арбитражные управляющие страхуют свою ответственность на 3 млн руб., величина страховых взносов составляет 3–15 тыс. руб.<sup>1</sup> По другим отраслям доступная сводная информация отсутствует. Известно о нескольких случаях страховых выплат в сфере оценочной деятельности.

При этом в мировой практике одной из важнейших функций СРО является 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 — упростить процедуру компенсации вреда лицам, пострадавшим от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов.

<sup>1</sup> По данным Всероссийского союза страховщиков, включающим статистику по страховым организациям, являющимся членами союза.

К сожалению, 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 СРО, членство в которых не является обязательным (например, на рынке ценных бумаг), или в организациях, формально СРО не являющихся. В отраслевом же законодательстве меры внесудебного разрешения споров вообще не упомянуты.

Суммируя вышеизложенное, можно сказать, что практика введения обязательного членства в СРО взамен лицензирования не решает ни задачу снижения административного бремени, ни задачу повышения общественного благосостояния.

Отметим, что законодательство о СРО не создало стимулов к формированию добровольных организаций саморегулирования. Россия – единственная страна в мире, в которой были принят специальный закон, определявший, какие организации следует считать организациями саморегулирования, а какие – нет (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»).

Законом определены основные квалифицирующие признаки саморегулируемых организаций:

1) принцип достаточного представительства субъектов предпринимательской (не менее 25) или профессиональной деятельности (не менее 100) (если федеральным законодательством не установлено иное);

2) наличие стандартов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности, обязательных для соблюдения членами СРО, и контроль за их исполнением;

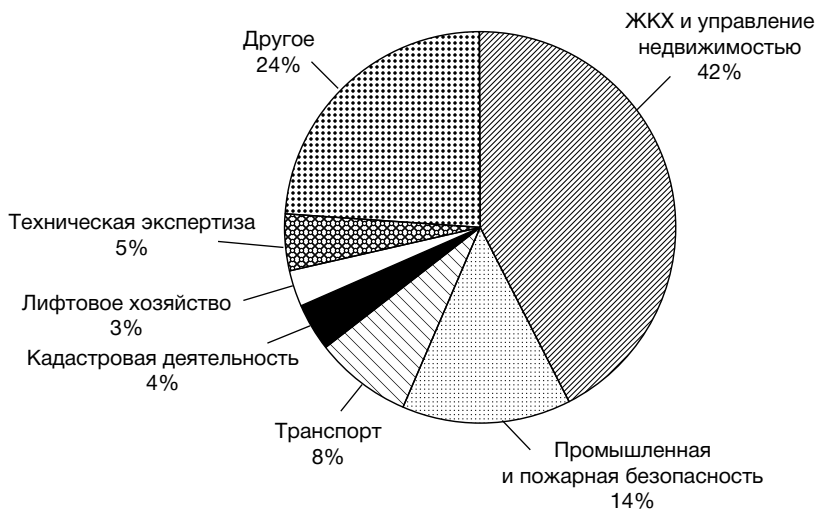
3) создание механизмов ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам (в форме страхования профессиональной ответственности и/или создания специального компенсационного фонда).

Чтобы получить статус СРО, организация должна быть внесена с государственный реестр.

Всего в России насчитывается 608 СРО, из них 501 действует в отраслях, в которых введено обязательное членство участников рынка в СРО, в том числе 418 – в строительном комплексе (данные на ноябрь 2010 г.).

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 половина внесенных в реестр



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

*Источник:* расчеты автора на основании данных Росреестра.

СРО действуют в сфере управления недвижимостью и ЖКХ. Значительная часть организаций объединяют экспертов и экспертные организации в области промышленной безопасности, технической экспертизы (в том числе автотранспорта). Большое количество СРО в этих сферах связано с ожиданиями участников рынка о введении в них обязательного членства в СРО. Ожидание введения обязательного членства, к сожалению, остается основным стимулом для создания СРО.

В то же время значительное число бизнес-объединений, реально выполняющих и способных выполнять функции СРО, не хотят приобретать формальный статус СРО. Это касается, например, влиятельных и многочисленных объединений сельхозпроизводителей, риелторов, страховщиков и др. При этом в рамках многих организаций разрабатываются стандарты ведения бизнеса, обязательные для членов организации, работают механизмы мониторинга деятельности членов. Отсутствие 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, указанные организации обладают важнейшим атрибутивным признаком СРО – 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 к приобретению статуса СРО. Подробный анализ соотношения саморегулирования де-юре и де-факто — это тема дальнейших исследований.

Таким образом, можно констатировать, что развитие саморегулирования в России на практике не достигает целей снижения административного давления на бизнес и повышения эффективности регулирования.

Анализ практики развития саморегулирования в России показывает, что:

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

- в условиях российской экономики, с учетом значительного количества административных барьеров и, главное, устойчивых форм их воспроизводства, 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;

- развитие делегированного саморегулирования ведет к серьезному ограничению конкуренции, особенно на рынках с неоднородными участниками;

- 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 с целью обеспечить возможность легального ограничения конкуренции.

## Литература

*Крючкова П.* Саморегулирование: институциональный анализ. М.: ТЕИС, 2005.

*Крючкова П., Обыденков А.* Издержки и риски саморегулирования. М.: ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2003.

*Шестоперов О. и др.* Исследование административных барьеров в 4 регионах (Санкт-Петербург, Калининградская, Новгородская, Свердловская области) // EUROPEAID/11408/C/SV/RU. М., 2005.

*Cane P.* Self-Regulation and Judicial Review // *Civil Justice Quarterly*. 1987. Vol. 6. P. 324–347.

Commonwealth Taskforce on Industry Self-Regulation // *Industry Self-Regulation on Consumer Market*. ORR, Canberra, 2000.

*Helligman K.* An Economic Analysis of the Regulation of Lawyers in the Netherlands // *Regulation of Professions* / M. Faure, J. Finsinger, J. Sieger, R. Van der Berg (eds). Antwerpen: Maklu, 1993.

Ministry for Financial Services and Regulation. Prescribed Codes of Conduct: Policy Guidelines on making industry codes of conduct enforceable under the Trade Practice Act 1974. Canberra. May. 1999.

National Consumer Council. *Models of Self-Regulation*. L.: NCC, 2000.

National Consumer Council. *Self-Regulation of Professionals in Health Care*. L.: NCC, 1999.

Office of Fair Trade. *The Competition Act 1998: Trade Associations, Professions and Self-regulating Bodies*. L.: OFT. 1999.

*Ogus A.* Regulation of the Legal Profession in England and Wales, Netherlands // *Regulation of Professions* / M. Faure, J. Finsinger, J. Sieger, R. Van der Berg (eds). Antwerpen. Maklu, 1993.

*Ogus A.* Self-Regulation // *Encyclopedia of Law and Economics* / B. Bouckaert, G. De Geest (eds). Cheltenham: Edward Edgar, 2000.

*Shaked A., Sutton J.* The Self-Regulating Professions // *Review of Economic Studies*. 1981. Vol. 47. P. 217–234.

*Stephen F., Love J.* Regulation of the Legal Profession // *Encyclopedia of Law and Economics* / B. Bouckaert, G. De Geest (eds). Cheltenham: Edward Edgar, 2000.

*Wallace J., Ironfield D., Orr J.* Analyses of Market Circumstances Where Industry Self-Regulation is Likely to be Most and Least Effective. Tasman Asia Pacific, Canberra, 2000.