

На правах рукописи

Волкова Анастасия Анатольевна

**Экономические основы функционирования саморегулируемых  
организаций в сфере услуг**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(экономика, организация и управление предприятиями,  
отраслями, комплексами: сфера услуг)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва - 2012

Работа выполнена на кафедре экономики социальной сферы экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова

Научный руководитель: доктор экономических наук,  
профессор Восколович Нина Александровна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,  
профессор Каширин Валентин Васильевич

кандидат экономических наук,

доцент Сапожникова Светлана Николаевна

Ведущая организация:

Московская международная высшая школа бизнеса

(МИРБИС)

Защита состоится «16» февраля 2012 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова по адресу: РФ, 11999, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, д.1, МГУ им. М. В. Ломоносова, стр. 46, 3-й учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет, ауд. 313.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М. В. Ломоносова (РФ, 11999, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, д.1., МГУ имени М. В. Ломоносова, стр. 46, 3-й учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет).

Автореферат разослан «16» января 2012 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник



В. П. Панкратова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Проблема эффективного регулирования остро стоит перед всеми развитыми и развивающимися экономиками мира. В практике развитых стран создание саморегулируемых организаций – это норма, а в некоторых странах оно стало традиционным для ряда профессий сферы услуг, таких как: юристы, врачи, биржевые брокеры, бухгалтеры, аудиторы и другие. Поэтому, несмотря на критику в адрес саморегулируемых организаций по ряду вопросов, в целом на западе признана их эффективность. В частности, саморегулирование считается более гибкой и менее затратной формой управления в сравнении с государственным регулированием.

Институт саморегулирования в России находится на начальной стадии своего развития. Практика создания саморегулируемых организаций, имеющих реальные полномочия и регулятивные функции, в России началась с профессии арбитражных управляющих. Затем подобные организации начали функционировать в области оценки. Однако законодательной основы их деятельности не было вплоть до 2007 г., когда после длительного обсуждения был принят Федеральный Закон РФ № 315 «О саморегулируемых организациях»<sup>1</sup>. Вслед за принятием этого закона стал более активно обсуждаться вопрос о внедрении системы управления посредством создания саморегулируемых организаций в разных отраслях российской сферы услуг.

В связи с этим остаются неразрешенными проблемы, касающиеся эффективности управления саморегулируемыми организациями, контроля качества услуг, положения компаний и специалистов после принятия новой формы управления, стабильности нормативно-правовой базы и другие.

---

<sup>1</sup> «О саморегулируемых организациях» Федеральный Закон РФ от 16 ноября 2007 г., ФЗ № 315.

**Степень разработанности темы.** Теоретические и прикладные аспекты функционирования саморегулируемых организаций и особенностей регулирования сферы платных услуг нашли свое отражение в работах А.А. Аузана, Г.А. Ахинова, Н.А. Восколович, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, В.Н. Казакова, Л.И. Кравченко, Ф.С. Эркеновой, а также в работах зарубежных ученых и специалистов – Х. К. Анхайера, Я. Бартела, Дж. Дж. Боддевина, П. Васса, Э. Огуса, Л. Саламона, П. Томсона, Р. Шульца.

Несмотря на значительный объем исследований и публикаций результатов изучения саморегулируемых организаций за рубежом, в России недостаточно полно разработаны теоретически вопросы саморегулирования и деятельности саморегулируемых организаций.

Актуальность проблемы и возрастающая роль саморегулируемых организаций в сфере услуг в России обусловили выбор темы диссертационной работы.

**Цель исследования** – разработка теоретических и методических подходов к обеспечению социально-экономической эффективности отраслей сферы услуг посредством создания саморегулируемых организаций.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования были определены следующие задачи:

- 1) исследовать теоретические основы функционирования саморегулируемых организаций, их природы и сущности;
- 2) выявить специфику существующих моделей саморегулирования в мировой и отечественной практике;
- 3) изучить особенности трансформации регулирующей функции государства и саморегулирования в сфере услуг в России и проанализировать особенности применения разных моделей саморегулирования и саморегулирования отдельных видов деятельности;
- 4) обосновать рекомендации по повышению эффективности функционирования саморегулируемых организаций.

**Объект исследования** – сфера услуг Российской Федерации.

**Предмет исследования** – экономические, организационные и социальные аспекты формирования саморегулируемых организаций в сфере услуг и специфика их функционирования.

**Теоретической базой диссертации** послужили фундаментальные труды отечественных, а также зарубежных ученых по проблематике, связанной с исследованием природы саморегулирования, специфики саморегулируемых организаций и профессиональных ассоциаций как некоммерческих организаций.

**Информационная база исследования:** законодательные и нормативные документы, определяющие институциональные основы создания саморегулируемых организаций в России, нормативные документы отдельных саморегулируемых организаций сферы услуг России. Также автором использованы информационные обзоры Федеральной службы государственной статистики, электронные источники институциональной подписки Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и электронная база данных Венского института экономики и менеджмента, данные государственных реестров саморегулируемых организаций, собственная статистика саморегулируемых организаций в сети Интернет, а также информационно-аналитических материалы сайта Государственной Думы Российской Федерации.

В работе применены методы сравнительного анализа, моделирования, экспертных оценок, выборных наблюдений.

**Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:**

- раскрыта социально-экономическая сущность саморегулируемой организации как института регулирования профессиональной деятельности, функционирование которой обеспечивает сокращение избыточного воздействия государства на экономику, ограничивает давление административных барьеров на формирование конкурентной рыночной среды, усиливает контроль за качеством услуг, товаров,

продуктов, содействует становлению гарантий профессионально ответственной экономической деятельности;

- исследованы национальные различия моделей саморегулируемых организаций и профессиональных ассоциаций, распространенных в мировой практике; определены различные формы саморегулирования в зависимости от объема государственных расходов и размера некоммерческого сектора; показаны отличия законодательно-правовых основ саморегулирования в развитых странах и в Российской Федерации;
- обоснована, в зависимости от преобладания наиболее характерных признаков, специфика применения различных моделей саморегулирования, складывающихся в отдельных отраслях и видах деятельности сферы услуг России; проведенный анализ трансформации регулирующего воздействия позволил выделить две основные модели: модель статусной саморегулируемой организации (на основе унификации либо дифференциации требований к участникам) и модель саморегулирования совместными усилиями государства и профессиональной ассоциации (некоммерческого партнерства, объединения и т.п.);
- Предложен алгоритм поиска оптимальной модели саморегулирования и разработаны рекомендации по упорядочению функций контроля саморегулируемой организации, по разделению регулятивных полномочий между государством и профессиональными ассоциациями, по совершенствованию нормативно-правовой базы и требований обеспечения имущественной ответственности для оптимизации развития отечественной сферы услуг и защиты прав потребителя.

**Теоретическое значение работы:** уточнено понятие саморегулирования как специфической формы организации

профессиональной деятельности, что может послужить основой для дальнейшего совершенствования законодательно-правовой основы его функционирования и практических подходов реализации.

**Практическая значимость работы** заключена в использовании отдельных разработок автора в высшем профессиональном экономическом образовании при подготовке учебных курсов «Экономика некоммерческих организаций», «Экономика общественного сектора», «Экономика сферы услуг».

**Соответствие диссертации паспорту научной специальности.** Результаты научного исследования соответствуют следующим пунктам паспорта специальности 08.00.05: 1.6.109. Совершенствование организации, управления, в сфере услуг в условиях рынка; 1.6.117. Современные тенденции развития организационно-экономических форм хозяйствования в сфере услуг; 1.6.125. Повышение эффективности использования рыночных инструментов в сфере услуг.

**Апробация работы.** Основные положения диссертационного исследования представлялись и докладывались на Международных конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова, 2009-2010). Материалы диссертации использованы для подготовки лекционных курсов кафедры экономики социальной сферы экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

По теме диссертации опубликованы 8 работ общим объемом 6,5 п.л., в том числе три статьи в рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК РФ – 1,5 п.л.

**Структура и логика работы** обусловлена целью и поставленными задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

## **Введение**

### **Глава 1. Теоретические основы функционирования саморегулируемых организаций.**

1.1. Социально-экономическая природа и сущность саморегулируемых организаций.

1.2. Формы саморегулирования, применяемые в мировой практике.

1.3. Нормативно-правовая база функционирования саморегулируемых организаций в Российской Федерации.

### **Глава 2. Специфика деятельности саморегулируемых организаций в сфере услуг Российской Федерации.**

2.1. Трансформация регулирующей функции государства в российской сфере услуг.

2.2. Особенности функционирования статусных саморегулируемых организаций.

2.3. Применение модели саморегулирования с дифференцированным подходом к участникам.

2.4. Специфика использования модели саморегулирования.

### **Глава 3. Направления повышения эффективности функционирования саморегулируемых организаций**

3.1. Формирование перспективной модели саморегулируемой организации.

3.2. Обеспечение имущественной ответственности саморегулируемых организаций.

## **Заключение**

## **Библиография**

## **Приложения**

## **II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ**

### **1. Социально-экономическая сущность саморегулируемой организации как института профессионального регулирования**

Согласно российскому законодательству саморегулируемые организации относятся к некоммерческим организациям. В зарубежной теории и практике саморегулирование – это один из признаков некоммерческой организации. В частности, «саморегулируемость» – это один из пяти критериев отнесения организации к некоммерческому сектору. Саморегулируемость означает способность организации за счет собственных ресурсов в полной мере контролировать все осуществляющиеся в ней процессы и виды деятельности. Саморегулируемая организация в таком понимании – это не особый тип предприятия, а необходимый, хотя и не исчерпывающий признак принадлежности к некоммерческому сектору.

В российской практике сложился иной подход, согласно которому саморегулируемые организации – это специфический вид некоммерческих организаций, обладающих тремя отличительными признаками. Это, во-первых, строго определенное количество профессиональных участников, во-вторых, наличие правил и стандартов профессиональной деятельности, в-третьих, необходимость определения способов обеспечения имущественной ответственности ее участников посредством создания компенсационного фонда и/или страхования.

Наиболее сопоставимыми по признакам и целям функционирования российских саморегулируемых организаций могут быть зарубежные профессиональные ассоциации, которые по международной классификации некоммерческих организаций относятся к группе № 11 – Business and Professional Associations, Unions. Профессиональная ассоциация – это термин, используемый для описания особого типа организаций, члены которой принадлежат к конкретной профессии, обладают значительным уровнем

квалификации и профессионального опыта, имеют обязательную лицензию (сертификат) на право заниматься определенным видом деятельности.

Другой важный аспект в изучении саморегулируемых организаций – правомерность их отнесения к некоммерческому сектору. В частности, как отечественные саморегулируемые организации, так и зарубежные профессиональные ассоциации не всегда в полной мере соответствуют критериям отнесения их к некоммерческому сектору. По принятой в зарубежной практике классификации к некоммерческому сектору относят организации, обладающие следующими пятью признаками: наличие определенной организационной структуры; негосударственная форма собственности; некоммерческий характер деятельности; саморегулируемость; добровольный характер.

Наряду с общими для всех некоммерческих организаций характеристиками, саморегулируемые организации обладают рядом специфических черт, что и дает повод выделить их в отдельную группу.

Представляется, что для саморегулируемых организаций следует выделить ряд отличительных черт.

Во-первых, особенность финансирования саморегулируемых организаций (профессиональных ассоциаций), проявляющаяся в преобладающем использовании внутренних источников, в частности, регулярных взносов участников.

Вторая отличительная черта профессиональных ассоциаций – особое положение ее членов, которые одновременно являются и поставщиками, и получателями услуг, оказываемых ассоциациями. Одна из целей создания саморегулируемых организаций и профессиональных ассоциаций – содействие профессиональному развитию ее участников в виде предоставления тренингов, организации научных диспутов и конференций, оказания информационной поддержки, обеспечения права заниматься определенным видом деятельности. Это означает, что участники профессиональных ассоциаций выступают одновременно и организаторами,

и бенефициариями, тогда как большинство некоммерческих организаций адресуют свои услуги другим лицам.

Третья отличительная характеристика саморегулируемых организаций (профессиональных ассоциаций) – весьма значимая для общества их научно-образовательная функция. Саморегулируемые организации (профессиональные ассоциации) активно вовлечены в процесс сбора и обработки информации, генерирование новых профессиональных знаний и регулярно отслеживают исполнение своими членами требований постоянного профессионального роста.

В качестве четвертой отличительной характеристики саморегулируемых организаций (профессиональных ассоциаций) следует отметить высокий уровень квалификации ее членов. В частности, в профессиональных ассоциациях в меньшей степени наблюдаются так называемые провалы третьего сектора, в том числе непрофессионализм участников. Именно уровень и характер профессионального образования выступает для саморегулируемых организаций, как правило, критерием отбора и квалификации.

Пятая специфическая особенность саморегулируемых организаций – это не всегда добровольный характер участия в ней ее членов. Некоторые созданные в России саморегулируемые организации в области оценки, арбитражного управления, аудита и строительства, предполагают обязательное участие в них юридических и/или физических лиц, осуществляющих данные виды деятельности.

Своеобразная шестая особенность саморегулируемых организаций выделена из сходства природы оказываемых ими услуг с характеристиками клубного блага. Члены саморегулируемой организации имеют доступ к образовательным, информационным и иным услугам, производимым внутри организации. В ряде случаев членство в саморегулируемой организации открывает доступ к определенной профессии. Однако доступ ко всем этим услугам ограничен обязательным членством в саморегулируемой

организации, которая устанавливает барьеры входа в виде денежных взносов и наличия определенного статуса (уровень образования и квалификации) у ее участников. Это следует воспринимать как плату за пользование услугами саморегулируемой организации.

## 2. Модели саморегулирования, применяемые в мировой и отечественной практике

Анализ, проведенный в диссертации, позволил выявить основные варианты развития саморегулирования, представленные на рис. 1.



**Рис. 1. Формы саморегулирования в зависимости от их взаимоотношений с государством**

Составлено автором по материалам работы «Self-Regulation within the regulatory state: towards a new regulatory paradigm?», Ian Bartle and Peter Vass, Public Administration Vol. 85, No. 4, 2007 (885–905), Blackwell Publishing Ltd, Oxford, UK, с. 891.

Термин **неуправляемое саморегулирование** (non-mandated self-regulation) используется для тех случаев, когда договоренность между государством и определенной организацией достигается на негласных условиях, не подкрепляется специальными законодательными актами и носит локальный характер, то есть не происходит официальной передачи полномочий контроля.

Управляемое саморегулирование подразумевает законодательно закрепленные схемы саморегулирования и непосредственной передачи функции контроля саморегулируемой организации. В Великобритании это характерно для регулирования отдельных профессий, например, традиционно саморегулирование среди врачей. При этом профессиональные стандарты формулируются непосредственно саморегулируемыми организациями, но все процедуры, особенно связанные с входом в профессию, подчиняются государственным законодательным актам.

Более сложная схема – это передача контрольной функции государства негосударственной властной структуре как посреднику между государством и нижестоящими саморегулируемыми организациями и профессиональными ассоциациями. В данном случае возможны два подхода к регулированию: совместное регулирование и делегированное регулирование. Примером совместного регулирования может быть взаимодействие Корпорации по управлению Гражданской Авиацией (Civil Aviation Authority) с аэропортами и авиалиниями по поводу регулирования процесса оказания услуг в этой сфере. Корпорация основана английским Парламентом в 1972 г. как независимая общественная властная структура, регулирующая авиаперевозки и определяющая политику в этой сфере. По сути, она заменяет государственный контроль в данном случае и имеет большинство регулирующих полномочий.

Другой, более либеральный вариант сотрудничества, – это делегированное регулирование, которое предполагает большую свободу действий саморегулируемой организации в передаваемой под ее контроль сфере деятельности. В 2002 г. в Англии вступил в силу законодательный акт (Office of communication act 2002), который утверждает Ведомство по Коммуникациям (Office of communication) в качестве основного регулирующего органа в области теле- и радиокommunikаций. Ведомство является независимой общественной структурой, которая осуществляет самостоятельную политику и полностью контролирует данную сферу. Схема

регулирования в области теле-, радиокommunikаций предполагает делегирование функций контроля Ведомства по Коммуникациям нижестоящим саморегулируемым организациям. Пример этому – соглашение о передаче полномочий по регулированию транслируемого рекламного контента от 2004 г. Службе по Рекламным Стандартам (Advertising Standards Authority).

Помимо представленных различий в формах саморегулирования, существуют также и ярко выраженные страновые отличия в моделях некоммерческого сектора в целом и саморегулируемых организациях, в частности. Зарубежные специалисты предлагают свою классификацию, вводя два главных критерия для разделения стран – государственные расходы и размер некоммерческого сектора. Таким образом, могут быть выделены четыре группы стран (табл. 1).

Таблица 1.

#### Четыре модели некоммерческого сектора

| Объем государственных расходов | Размер некоммерческого сектора                             |   |
|--------------------------------|--|---|
|                                | Незначительный   | Значительный  |
| Незначительный                 | Япония, большинство развивающихся стран (Азиатская модель) | США, Великобритания, Канада (Англо-Саксонская модель)   |
| Значительный                   | Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия (Скандинавская модель)  | Франция, Германия, Австрия (Западно-Европейская модель) |

Составлена автором по данным: 1) L. M. Salamon, H. K. Anheier, Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Vol. 9, No. 3, 1998, с. 228; 2) H K. Anheier, Nonprofit Organizations: theory, management, policy, 2005, с. 135.

В Российской практике саморегулирование – это относительно новое явление. Принятию решения о передаче регулятивных полномочий на уровень саморегулируемых организаций предшествовал длительный процесс обсуждения законопроекта. В качестве аргументов в поддержку закона стоит отметить, во-первых, необходимость ослабления государственного давления на российский бизнес и снижения административных издержек

государственного контроля, во-вторых, возможность улучшить качество оказываемых услуг за счет широкого вовлечения в процесс регулирования специалистов. Одним из главных аргументов критики в адрес закона стал, по мнению многих экспертов, слишком резкий переход от государственного регулирования к саморегулированию без создания соответствующей институциональной и законодательно-правовой базы. Отстранение государства от регулирования таит в себе риск нового передела собственности крупным бизнесом и возникновения коррупционных связей. Вторым направлением критики законопроекта стала заложенная в нем угроза монополизации рынка. В частности, членство в саморегулируемых организациях должно было стать обязательным условием для ведения некоторых видов деятельности. Представители среднего и малого бизнеса были обеспокоены тем, что в саморегулируемых организациях будут представлены в основном крупные организации, способные удовлетворить всем требованиям по членству, что позволит им диктовать свои условия остальным участникам отрасли.

Среди разработчиков законопроекта, как показал анализ материалов по его подготовке, также изначально не было единогласия по ряду вопросов. Во-первых, обсуждение затронуло вопрос организационно-правовой формы саморегулируемых организаций: использовать ли уже существующие для некоммерческих организаций организационно-правовые формы либо разработать новый вариант для саморегулируемой организации. Во-вторых, высказывались разные мнения по поводу распространения действия закона на все сектора экономики либо только на отдельные виды деятельности. В-третьих, предлагались разные концепции финансирования деятельности саморегулируемой организации: только за счет членских взносов и добровольных пожертвований либо использование, кроме того, материальной поддержки государства. В-четвертых, были предусмотрены несколько вариантов делегирования регулятивных полномочий, в частности, передача надзорной функции саморегулируемой организации, либо функции

лицензирования конкретного вида деятельности, либо частичная передача регулирующей функции от соответствующего уполномоченного государственного органа на уровень саморегулируемой организации. В-пятых, предлагались разные схемы обеспечения ответственности саморегулируемой организации. Представляется, что в принятом в 2007 г. Федеральном Законе № 315 «О саморегулируемых организациях», частично нашли отражение сразу несколько концепций (рис. 2).

| <b>Положение на обсуждение</b>               | <b>Принятая практика в соответствии с законодательством</b>  |
|--|--|
| Организационно-правовая форма                | Организационно-правовые формы некоммерческих организаций, наиболее распространена форма некоммерческого партнерства.       |
| Распространение действия закона              | Базовый закон для всех саморегулируемых организаций, может быть специфицирован законами для конкретной сферы деятельности. |
| Финансирование                               | За счет членских взносов участников саморегулируемой организации.  |
| Делегирование регулятивных полномочий        | Разработка стандартов ведения профессиональной деятельности и контроль за их соблюдением.                                  |
| Ответственность саморегулируемой организации | Отвечает по обязательствам своих участников в размере средств компенсационного фонда                                       |

Рис. 2 . Обобщение законодательства по основным направлениям дискуссии. Составлено автором по данным Федерального Закона РФ № 315 «О саморегулируемых организациях».

### **3. Специфика применения различных моделей саморегулирования в отдельных отраслях и видах деятельности сферы услуг**

Для российской сферы услуг характерно преимущественно государственное регулирование. Некоммерческие организации в сфере услуг в России занимают скромную долю, равную 1%. Специфику российской модели саморегулирования во многом обуславливают исторические особенности социально-экономического развития страны. Интеграционные процессы в мировой экономике, происходящие глобализация и концентрация

капитала, равно как и влияние всевозрастающей конкуренции и экономических кризисов, создают предпосылки к качественно новому пониманию регулирования в российской сфере услуг. В частности, акцент с ценового регулирования перемещается в сторону контроля качества и расширения спектра предоставляемых услуг. В связи с этим возникает потребность в поиске новых подходов к регулированию, в том числе активному участию профессионалов и специалистов в становлении цивилизованного рынка услуг.

Представляется, что в создании саморегулируемых организаций в России проявляется так называемая лоббистская направленность деятельности некоммерческих организаций (табл. 2).

Таблица 2.

#### Специализация некоммерческих организаций в мире

|                     | Социальные услуги | Лоббистская направленность деятельности | Другое |
|---------------------|-------------------|---|--------|
| В мире              | 63,3%             | 32,4%                                   | 4,3%   |
| Англо-Саксонская    | 69,2%             | 27,4%                                   | 3,4%   |
| Западно-Европейская | 63,3%             | 32,4%                                   | 4,3%   |
| Скандинавская       | 33,6%             | 63,6%                                   | 2,9%   |
| Азиатская           | 78,4%             | 14,9%                                   | 6,7%   |

Global Civil Society: An Overview.

В данной классификации в категорию социальных услуг входят важнейшие услуги социального обеспечения, в том числе, здравоохранение и образование. Организации лоббистской направленности занимаются, в частности, пропагандой защиты прав человека, политическим лоббированием, вовлечены в деятельность в сфере культуры и искусства.

Формируемые в России саморегулируемые организации в сфере услуг, по сути, близки к скандинавской модели, поскольку они занимаются лоббированием интересов группы специалистов-профессионалов, созданием позитивного имиджа определенной профессии в обществе.

По нашему мнению, разделять саморегулируемые организации следует по следующим признакам: добровольное или обязательное членство; количество создаваемых саморегулируемых организаций; полнота контрольных полномочий, передаваемых от государства саморегулируемым

организациям; требования по обеспечению имущественной ответственности перед потребителем.

Так, в сфере оценки, арбитражного управления, аудита установлено обязательное членство, которое вводится с отменой государственного лицензирования. Саморегулируемые организации с обязательным членством наиболее всего соответствуют модели классического саморегулирования по двум причинам: во-первых, по законодательно закрепленным схемам самоуправления как признаку управляемого саморегулирования; во-вторых, саморегулируемые организации получают широкие регулятивные полномочия и имеют право проводить самостоятельную политику в отношении своих членов.

Другой вариант модели саморегулирования в российской сфере услуг базируется на преимущественно добровольном членстве участников. Так, с 1 января 2007 прекращено лицензирование туроператорской/турагентской деятельности, при этом объединение участников данного вида деятельности в ассоциированные организации происходит на добровольных началах. На добровольной основе функционируют также ассоциированные организации в области рекламы. Добровольное объединение участников в ассоциации, объединения, союзы происходит в сфере высшего образования; в сфере физической культуры и спорта; организации потребительской кооперации.

На выбор модели саморегулирования в сфере услуг влияет также количество создаваемых саморегулируемых организаций. Создание единственной саморегулируемой организации, объединяющей всех участников определенной сферы, в России не получило распространение. Наблюдается создание либо нескольких саморегулируемых организаций (например, в области арбитражного управления), либо малое количество саморегулируемых организаций с образованием филиалов в разных регионах России (например, в оценочной деятельности).

Представляется необходимым в качестве значимого критерия характеристики разных моделей саморегулирования выделить полноту

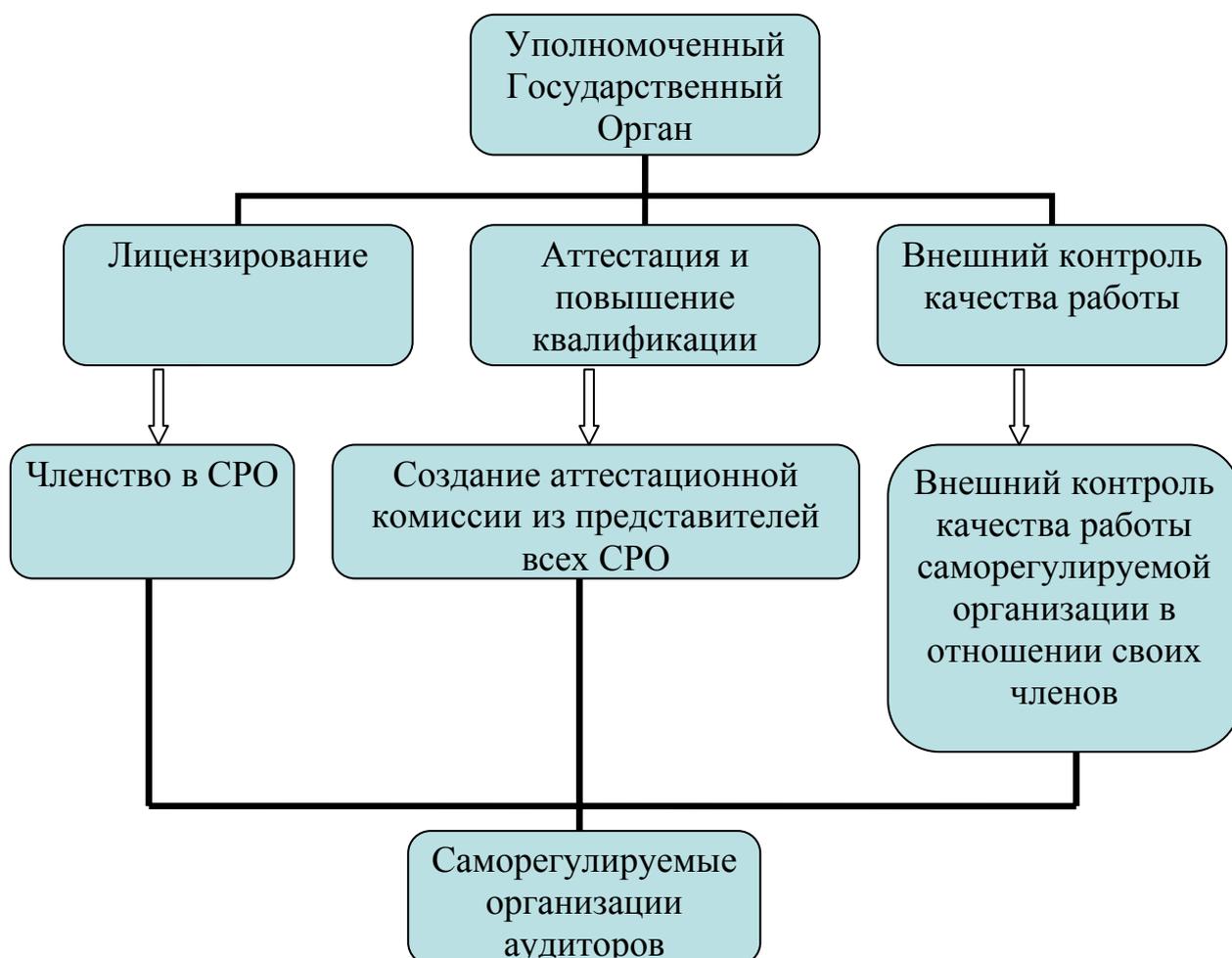
передаваемых от государства регулятивных полномочий. Довольно широкими функциями пользуются саморегулируемые организации, появляющиеся в сферах деятельности, ранее охваченных глубоким государственным регулированием. Так, к саморегулируемым организациям перешли функции аттестации аудиторов, контроля за деятельностью своих членов и принятия санкций по результатам проверок.

В диссертации показано, что варьирование моделей саморегулирования происходит в соответствии со спецификой требований по обеспечению ответственности участников определенной сферы деятельности перед потребителем. При общем требовании ко всем саморегулируемым организациям по созданию компенсационного фонда и страхования профессиональной ответственности своих участников отмечена диверсификация взносов в компенсационный фонд и страховых платежей в зависимости от величины рисков конкретного вида деятельности.

В диссертации рассмотрены две основные модели – статусная модель и модель саморегулирования. Статусная модель саморегулирования, по нашему мнению, наиболее полно представлена организациями арбитражных управляющих, оценщиков и аудиторов.

В сфере арбитражного управления, где весьма однороден состав участников, статус арбитражного управляющего во многом схож со статусом индивидуального предпринимателя, что придает специфику модели саморегулирования в этой области. На стартовом этапе все участники находятся в относительно равных условиях: во-первых, они обязаны вступить в саморегулируемую организацию, во-вторых, чтобы быть принятыми, должны удовлетворять соответствующим минимальным требованиям. Это позволяет устанавливать унифицированные требования в отношении членских взносов. С этой точки зрения, модель саморегулирования для арбитражных управляющих выгодно отличается от других моделей.

Иная ситуация, как свидетельствует анализ, существует на рынке аудиторских услуг, где доля 50 крупнейших по величине доходов аудиторских организаций в совокупном объеме оказанных аудиторских услуг достигает 58 %. Большое количество мелких и средних аудиторских фирм обуславливает различные возможности по удовлетворению требований саморегулируемой организации. Другая серьезная проблема модели саморегулирования в аудиторской сфере – концентрация слишком широких властных полномочий в руках саморегулируемых организаций (рис. 3).



**Рис. 3.** Схема трансформации контрольной функции государства в регулировании аудиторской деятельности. Составлена автором по Федеральному закону № 307 от 30.12.2008 г.

Это обусловило, во-первых, замену лицензирования аудиторской деятельности на обязательное членство аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов в саморегулируемых аудиторских организациях. Во-вторых, позволило саморегулируемым организациям принимать решение о выдаче и аннулировании квалификационного аттестата аудитора

аттестационной комиссией, сформированной из представителей всех саморегулируемых аудиторских организаций. В-третьих, саморегулируемая организация осуществляет внешний контроль качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов в отношении своих членов. Сосредоточение такого объема полномочий в саморегулируемой организации аудиторов, по нашему мнению, противоречит принципу разделения властей.

Наряду со статусными саморегулируемыми организациями в российской сфере услуг функционируют ассоциированные организации, представляющие вторую модель, которые обладают чертами саморегулируемой организации, но не имеют такого официального статуса. Так, например, в туризме необходимость сохранения государственного регулирования подтверждается практикой большинства развитых стран. В частности, в странах-участницах Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) функционируют специализированные Министерства или государственные комитеты, в компетенции которых – разработка стратегии развития туристской индустрии. Российская схема государственного регулирования туризма отличается от стран ОЭСР, в частности, в России создано Министерство спорта, туризма и молодежной политики. По мнению экспертов, приоритетными задачами для развития туризма, являются<sup>2</sup>:

- 1) макроэкономическая стабильность бизнес-среды;
- 2) развитие инновационной составляющей туризма;
- 3) содействие в развитии новых туристских направлений и содействие региональному развитию туризма;
- 4) либерализация туристской сферы.

Представляется, что в рамках модели саморегулирования ответственность за решение данных задач может быть разделена между государством и

---

<sup>2</sup> Tourism in OECD Countries 2008: Trends and Policies, OECD Tourism Committee, 2008.

ассоциированными профессиональными организациями. В частности, макроэкономическая стабильность подразумевает поддержание устойчивого экономического роста, стабилизацию инфляционных процессов, обеспечение доступа участников рынка к кредитным ресурсам на приемлемых для них условиях, создание привлекательного инвестиционного имиджа государства. На наш взгляд, данная сфера государственного регулирования становится еще более актуальной в условиях экономического кризиса и, как следствие, спада деловой активности практически во всех областях экономики, включая туризм. Проектирование новых направлений в туризме также является важным направлением государственной политики, поскольку в разрезе отдельного региона туризм играет важную роль с точки зрения создания рабочих мест, притока денежных средств в регион. В России разработано около 30 программ 70 подпрограмм развития туризма для отдельных регионов. Инновационное развитие туризма, на наш взгляд, напротив, является прерогативой вмешательства профессиональных участников. Инновационность в данном случае тесно связана с формированием нового представления о туризме в целом. В мировой туристической индустрии наметилась тенденция поворота массового, так называемого «агрессивного», туризма к другим более щадящим формам. В связи с этим востребованным стало развитие новых технологий в туризме, пропаганда экотуризма и создание нового имиджа туриста, который бережно относится к окружающему миру. Наконец, четвертая важная современная задача – дальнейшая либерализация и дерегуляция. Они играют особую роль в формировании конкурентного рынка, установлении стандарта качества туристских услуг, повышении разнообразия как самих услуг, так и способов их предоставления. Для России децентрализация может быть рассмотрена с точки зрения более широкого вовлечения негосударственных саморегулируемых организаций и профессиональных ассоциаций в сферу регулирования туризма, что широко развито в практике западных стран. Представляется, что их деятельность должна быть направлена на создание рынка качественных туристских услуг,

повышение лояльности среди потребителей, выработку протекционных мер против недобросовестной конкуренции, установление партнерских отношений с органами государственной власти и лоббирование интересов участников отрасли, содействие в разработке законодательства в области туризма, наконец, защита репутации российских компаний среди западных партнеров. Вместо статусных саморегулируемых организаций в туристской сфере функционируют ассоциированные профессиональные организации – их аналоги.

Основная проблема модели сорегулирования туризма, на наш взгляд, заключается в том, что обязанности по регулированию не специфицированы. С одной стороны, произошла отмена лицензирования и сформировались ассоциированные организации профессионалов, с другой стороны, четкого разделения полномочий между государством и участниками отрасли нет. В итоге весь процесс надзора лишен определенной системности, в результате чего в первую очередь страдает потребитель. Частые случаи оказания некачественных туристских услуг, невыплат компенсаций нанесенного ущерба, недостаточность страхового покрытия в ситуации наступления страхового случая демонстрируют отсутствие адекватной защиты прав потребителей и вредят репутации отечественных туристских компаний. Представляется необходимым сохранить за государством контроль входа в вид деятельности, который существует сейчас. В частности, вместо лицензирования введено правило наличия обязательной банковской гарантии или договора страхования (финансового обеспечения)<sup>3</sup>. Только при выполнении данного условия происходит занесение организации в федеральный реестр туроператоров. Однако, как показывает практика последних лет, объем оказываемых услуг ряда отечественных туроператоров не соответствует объему страхового покрытия. Значит, во-первых, нужно более четко прописать законодательные требования, а во-вторых, обеспечить

---

<sup>3</sup> «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» Федеральный Закон РФ от 24 ноября 1996 г. (в ред. 01.07.2011), № 132, ст. 4.1.

дополнительный механизм контроля. Данным механизмом, на наш взгляд, могло бы стать членство в саморегулируемых организациях. В западных странах практика вступления в подобные организации довольно развита, членство в такой организации является определенным знаком качества. Кроме того, представляется, что коллективная ответственность, принятая в саморегулируемых организациях, также дисциплинирует ее участников. При этом возникает вопрос добровольности или обязательности членства в саморегулируемой организации. В западной практике оно является добровольным. В России, однако, в период становления цивилизованного ранка нам представляется более приемлемым ввести обязательное членство для участников отрасли как дополнительный критерий качества. С другой стороны, при принятии решения об обязательном членстве в саморегулируемых туристских организациях кажется важным учесть опыт уже действующих саморегулируемых организаций и принять меры для защиты среднего и малого бизнеса. В частности, предусмотреть дифференциацию взносов и требований по страхованию.

#### **4. Направления оптимизации соотношения государственного регулирования и саморегулирования в сфере услуг**

В ходе поиска оптимальной модели саморегулируемой организации целесообразно учитывать два важных фактора: степень неоднородности субъектов деятельности и добровольность либо обязательность членства.

В случае однородного состава и сопоставимых рисков субъектов целесообразно применение унифицированных требований, в частности, к квалификации и профессиональному опыту кандидатов, размеру взносов в компенсационный фонд и условиям страхования профессиональной ответственности. На практике чаще встречается высокая степень неоднородности субъектов, что обуславливает применение дифференцированного подхода в отношении членских взносов и требований страхования профессиональной ответственности.

Второй важный критерий для выбора оптимальной модели – это добровольность или обязательность участия в саморегулируемой организации. Представляется, что оба варианта имеют право на существование в зависимости от целей создания саморегулируемых организаций, специфики сферы их деятельности и полноты регулятивных функций, которые им передаются государством. В частности, в тех видах услуг, в которых вероятность причинения материального и физического вреда потребителю меньше, целесообразно создавать саморегулируемые организации с добровольным участием (спорт, культура, образование, потребительские кооперативы).

В качестве альтернативной модели можно использовать саморегулируемую организацию с обязательным участием, где членство по своей природе обладает свойствами клубного блага. Представляется, что такой критерий входа в профессию является платой за высокий риск. Поэтому создание саморегулируемых организаций с обязательным членством целесообразно в тех видах деятельности, где раньше было принято государственное лицензирование. В то же время, чтобы минимизировать риск монополизации, нужно оставлять за государством некоторые контрольные функции. Четкое разделение контролирующих функций между государством и саморегулируемой организацией позволит минимизировать бюрократизацию процесса регулирования.

Центральный вопрос при переходе к саморегулированию – это необходимость гарантировать потребителям качество предоставляемых услуг. Законодательно установлена необходимость обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации, при этом основными требованиями являются создание компенсационного фонда и страхование профессиональной ответственности. Проведенный в диссертации сравнительный анализ показал, что требования, с одной стороны, не всегда специфицированы и нечетко разделены между государством и саморегулируемой организацией, что влечет за собой

правовую незащищенность потребителя. С другой стороны, не всегда применяется дифференцированный подход к участникам саморегулируемой организации, что на наш взгляд, вытесняет с рынка малый и средний бизнес. В связи с этим в работе предложены меры по совершенствованию нормативно-правовой базы (табл. 3).

Таблица 3.

**Совершенствование нормативно-правовой базы  
функционированию саморегулируемых организаций\***

| <b>Проблемы</b>   | <b>Предложения</b>  |
|---|---|
| Не отработаны условия применения санкций за нарушения для саморегулируемой организации.   | 1. Возможность привлечения к административной и уголовной ответственности сотрудников СРО.<br>2. Увеличение срока необращения в уполномоченный государственный орган по регистрации СРО с момента ее исключения из государственного реестра (сейчас 1 год). |
| Недостаточно четко прописано положение о независимых членах саморегулируемой организации. | Введение в состав совета СРО определенного количества представителей государственных ведомств.  |
| Не специфицированы размеры компенсационного фонда и страхования для аудиторов.            | Устанавливать взносы в компенсационный фонд и объем страхования с учетом особенностей вида деятельности.  |
| Критерии отбора оценщиков в СРО.  | Установить минимальные требования к уровню образования и профессиональному опыту.   |
| Недостаточное финансовое обеспечение для туроператоров.                                   | Повышение банковских гарантий в зависимости от объема оборота туроператора. Обязательное участие туроператоров в СРО.   |

\*- разработано автором

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:**

*Монографии:*

1. Волкова А.А. Развитие саморегулируемых организаций в России. – М.: МАКС-Пресс, 2009. – 3,25 п.л.

*Статьи в рецензируемых журналах, включенных в перечень ВАК:*

2. Волкова А.А., Восколович Н.А. Профессиональные ассоциации как особый тип некоммерческих организаций // Вестник МГУ. Сер. 6 ЭКОНОМИКА, 2010. – №4. – 0,4 п. л.

3. Волкова А.А. Развитие саморегулируемых организаций в России // Вестник Университета. ГОУВПО «Государственный Университет Управления», 2011. – №5. – 0,5 п.л.

4. Волкова А.А. Модель сочетания государственного регулирования и саморегулирования в туристской сфере // Вестник Университета. ГОУВПО «Государственный Университет Управления», 2011. – 0,6 п.л.

*Статьи в прочих журналах и сборниках:*

5. Волкова А.А. Обеспечение имущественной ответственности перед потребителем в разных моделях саморегулируемых организаций // Сборник докладов Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2009». – М.: МГУ. – 0,2 п.л.

6. Волкова А.А. Саморегулируемые организации в современном некоммерческом секторе // Сборник лучших докладов Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2010». – М.: МГУ. – 0,2 п.л.

7. Волкова А.А. Функционирование саморегулируемых организаций в России // Российский Экономический Интернет Журнал (<http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Volkova.pdf>). – М. 2009. – 0,6 п.л.

8. Волкова А.А. Саморегулируемые организации в российской сфере туризма // Туризм в меняющемся мире. Под ред. Н.А. Восколович. – М.: МГУ, 2010. – 0,7 п.л.