

Институт
национального
проекта

*“Общественный
договор”*

П.В. Крючкова

Саморегулирование хозяйственной деятельности

*как альтернатива
избыточному
государственному
регулированию*

Москва 2001

Институт национального проекта
«Общественный договор»

П.В. КРЮЧКОВА

**Саморегулирование
ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*как альтернатива избыточному
государственному регулированию*

Москва 2001

Содержание

Введение	4
Глава 1. Саморегулирование как особый способ регулирования рынка и особая форма объединения бизнеса	6
Глава 2. Классификация организаций саморегулирования	18
Глава 3. Экономические функции организаций саморегулирования	39
Глава 4. Ограничения и условия эффективности саморегулирования	62
Глава 5. Организационные аспекты саморегулирования	73
Глава 6. Необходимые шаги по развитию саморегулирования в России	81

В последние несколько лет в России все чаще и чаще говорят о необходимости развития саморегулирования бизнеса как эффективного механизма, дополняющего, а иногда и заменяющего государственное вмешательство в экономику. В отдельных отраслях и на межотраслевом уровне существуют организации, называющие себя организациями саморегулирования, более того, понятие «организации саморегулирования» присутствует в ряде законодательных актов. В ряде сфер саморегулирование оказывает существенное влияние на поведение компаний на рынке через принятие стандартов ведения бизнеса и взаимоотношения с клиентами, внесудебного улаживания споров, защиту коллективных интересов бизнеса.

Государственная политика по снятию избыточных административных барьеров в экономике предполагает активный переход от государственного контроля и надзора к саморегулированию участников рынка. Так, в соответствии с законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», принятом Государственной Думой 14 июля 2001 г., для членов организаций саморегулирования предусмотрен упрощенный порядок осуществления государственного контроля. Кроме того, серьезным фактором развития саморегулирования стало сокращение количества видов деятельности, подлежащих лицензированию. В тех отраслях, которые выводятся из-под лицензирования, у участников рынка появляются серьезные стимулы к созданию организаций саморегулирования, которые поддерживали бы определенный уровень стандартов профессиональной деятельности.

Для создания правовой базы развития саморегулирования в России в правительственном пакете законопроектов по снятию избыточных административных барьеров предусмотрены поправки в закон «О некоммерческих организациях», которые бы закрепили статус, функции и полномочия организаций саморегулирования.

В то же время на сегодняшний день четкого ответа на вопрос, что же такое саморегулирование, каково его место в современной экономической системе, чем организация саморегулирования отличается от других форм объединения бизнеса, каково соотношение саморегулирования и конкуренции, не дано ни в теоретических иссле-

дованиях, ни в прикладных работах. Отсутствие развернутого экономического анализа этого явления затрудняет как формирование государственной политики в этой сфере, так и собственно развитие этого механизма регулирования хозяйственной деятельности.

Мировой опыт показывает, что саморегулирование бизнеса в ряде случаев может быть эффективной альтернативой государственному вмешательству в экономику, обеспечивая снижение государственных расходов на регулирование, большую гибкость и больший учет интересов участников рынка. С другой стороны, организации саморегулирования зачастую критикуют за создание входных барьеров на рынок и игнорирование интересов аутсайдеров. Поэтому возникает вопрос: каковы условия большей эффективности саморегулирования по сравнению с различными формами государственного регулирования, в каких сферах и при каких условиях развитие саморегулирования возможно и оправдано, а в каких нет. Ответ на этот вопрос чрезвычайно важен и для бизнеса и для государства, поскольку позволяет обеспечить оптимальный выбор режима государственного регулирования и избежать излишнего вмешательства в экономику.

В этой книге делается попытка сформулировать:

- что такое саморегулирование бизнеса, каково его место в системе функционирования современной экономики, соотношение с государственным регулированием;
- каковы условия эффективности и устойчивости организаций саморегулирования различного типа;
- каковы особенности российского саморегулирования, что необходимо предпринять государству и самому бизнесу для дальнейшего развития саморегулирования в России.

Прикладной задачей является выработка рекомендаций по развитию саморегулирования бизнеса в России, в том числе по созданию правовой базы, экономических стимулов и формированию общественного мнения. Рекомендации даются с учетом особенностей российской экономической, социальной и правовой системы, обширного западного опыта саморегулирования и реальной практики создания бизнес-ассоциаций и организаций саморегулирования в России.

В работе были использованы результаты исследований, проведенных автором в рамках проектов Бюро экономического анализа.

Саморегулирование как особый способ регулирования рынка и особая форма объединения бизнеса

Саморегулирование и государственное регулирование

Прежде всего необходимо определить, что же понимается под термином «саморегулирование» (*self-regulation*). В буквальном смысле саморегулирование — это наложение индивидуумом на себя определенных ограничений без какого-либо внешнего принуждения к этому. Иными словами, при такой постановке вопроса к саморегулированию можно отнести любые документы или принципы какой-либо фирмы, содержащие положения, напрямую не требуемые законодательством.

Но в экономической практике в это понятие вкладывается несколько иной смысл. Саморегулирование понимается как регулирование определенных рынков и сфер самими экономическими агентами, *без вмешательства государства*. Если рассматривать саморегулирование в координатах «свободный рынок»¹ — «государственное регулирование», то в отличие от свободного рынка саморегулирование предполагает установление определенных формализованных «правил игры» участников рынка, включая санкции за нарушение этих правил, механизмы разрешения конфликтов между участниками рынка, которые в определенной степени ограничивают свободу экономических агентов². С другой стороны, как установление правил игры, так и разрешение конфликтов осуществляется самими участниками рынка, без пря-

¹ В данном случае мы говорим о свободном рынке как о теоретической модели, предполагающей полное отсутствие государственного вмешательства, некоем «начале координат» для определения места саморегулирования. Однако возможно и другое понимание свободного рынка как ситуации, где государство устанавливает общие, а не специальные правила ведения хозяйственной деятельности. Соответственно в этом случае и саморегулирование, и государственное регулирование понимаются более узко, как установление правил, регулирующих конкретную сферу бизнеса, а не хозяйственную деятельность в целом.

² С точки зрения экономической теории формальными являются нормы, устанавливаемые государством. Нормы и правила, устанавливаемые независимо от государства, относятся к неформальным. Однако, чтобы не путаться, в данном исследовании мы будем понимать под формальными (формализованными) правилами те, которые зафиксированы в виде документа (кодекса профессиональной этики и т.п.).

мого вмешательства государства. С этой целью ими создаются специальные организационные структуры – организации саморегулирования, которым и *делегированы определенные полномочия и часть прав экономических агентов*. Иными словами, создается трехсторонняя структура управления сделками³, однако третьей стороной выступает не государство, а специальные организации, созданные и контролируемые самими участниками рынка.

Как уже было сказано, саморегулирование происходит без вмешательства государства. Однако в современной экономике элементы государственного регулирования присутствуют фактически на всех рынках. Как взаимодействуют системы саморегулирования с государственным регулированием?

Правила саморегулирования *не противоречат формальным нормам*, созданным государством, и являются легитимными. Безусловно, в реальной экономике могут существовать соглашения экономических агентов, реально воздействующие на их поведение на рынке и предполагающие определенные санкции за нарушения, но при этом противоречащие формальным нормам. Типичный пример таких соглашений – неформальные картельные соглашения. Такого рода нелегитимные соглашения и объединения под наше определение саморегулирования не попадают.

Государство *устанавливает общие рамки деятельности* объединений бизнеса вообще и организаций саморегулирования в частности. Это, прежде всего, общие нормы, регулирующие создание объединений бизнеса (в России это Гражданский Кодекс и закон РФ «О некоммерческих организациях»), нормы антимонопольного законодательства, призванные не допустить снижение уровня конкуренции при создании систем саморегулирования, законодательство, регулирующее создание и функционирование систем внесудебного разрешения споров и т.п. В некоторых случаях государство может прямо предписывать необходимость создания организаций саморегулирования и официально делегировать им часть своих полномочий.

Соответственно нормы саморегулирования могут *дополнять, расширять или ужесточать* нормы государственного регулирования. В некоторых случаях саморегулирование действует в тех сферах, где в силу каких-то причин отсутствует формальное законодательное регулирование. Более того, если система саморегулирования складывается раньше, чем государственное регулирование, государство может отказаться от вмешательства в данную сферу. Именно таким образом складывалась система регулирования рекламы в США. В 1906-1912 г.г. по инициативе бизнеса и СМИ в США стали созда-

³ Подробно о типах контрактов и структурах управления контрактами см. Уильямсон О. *Экономические институты капитализма*. Спб., Лениздат, 1996.

ваться так называемые «Комитеты бдительности», позднее трансформировавшиеся в *Better Business Bureau (BBB)*, одной из задач которых было выявление случаев недобросовестной, с точки зрения потребителей и конкурентов, рекламы и воздействие на рекламодателей и рекламораспространителей с целью улучшения качества рекламы. В последствии был разработан рекламный кодекс, регламентирующий основные требования к рекламе, с особым акцентом на недопустимость использования недобросовестной конкуренции в рекламе, а затем и специальный кодекс, регулирующий рекламу, направленную на детей. В США так и не было принято федеральное законодательство, регулирующее рекламу, за исключением рекламы пищевых продуктов и медикаментов, а позднее — алкоголя и табака, поскольку система саморегулирования вполне справляется с задачами обеспечения добросовестности конкуренции и защиты потребителей на этом рынке.

В настоящее время схожие процессы происходят в сфере Интернет. Ряд крупных организаций саморегулирования разработал и принял кодексы, регулирующие работу в этой сфере, прежде всего защиту персональной информации и защиту интересов несовершеннолетних. В США соответствующая работа ведется BBB (расширены соответствующие рекламные кодексы). Ассоциацией прямого маркетинга (*Direct Marketing Association, DMA*), которой принят специальный кодекс, Ассоциацией национальных рекламодателей (*Association of National Advertisers*). При этом в СМИ и в правительстве усиливаются дискуссии о необходимости ужесточения государственного регулирования в этой сфере (по этому пути пошел, например, Европейский Союз, где приняты достаточно жесткие директивы, регулирующие эту сферу). Так что пока остается открытым вопрос: сумеет ли бизнес создать эффективную систему саморегулирования в этой сфере или все-таки будет введено государственное регулирование.

В целом в США на государственном уровне принят подход, направленный на развитие саморегулирования с целью избежать излишнего государственного вмешательства в экономику. В 1998 г. председатель Федеральной торговой комиссии (*Federal Trade Commission, FTC*), главного антимонопольного органа США Роберт Питовски заявил, что *«саморегулирование является более быстрым, гибким и эффективным, чем государственное регулирование... Законное и честное саморегулирование становится более важным, когда экономика развивается быстрее, чем государственное регулирование»*.⁴ Соответственно роль государства заключается, скорее, в поощрении эффективного саморегулирования, чем в попытках угнаться за развитием рынка и ввести государственное регулирование в новых сферах.

⁴ Pitofsky R. *Self-Regulation and Antitrust*, 1998. www.ftc.gov

В некоторых случаях взаимодействие государственного регулирования и саморегулирования может идти по пути передачи части полномочий государственных органов организациям саморегулирования, причем в этом случае государство может быть инициатором создания организаций саморегулирования. Подобные процессы происходят, например, в Великобритании в сфере телекоммуникаций, где стратегической задачей Министерства по телекоммуникациям (*Office of Telecommunication*, OFTEL) является развитие саморегулирования в этой сфере и передача части своих функций организациям саморегулирования⁵. В этом случае государство не регулирует рынок напрямую, а регламентирует и контролирует деятельность организаций саморегулирования. Схожая схема используется в России для контроля деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг. В этой сфере «по закону» были созданы организации саморегулирования (НАУФОР и ПАРТАД), контролировавшие как доступ экономических субъектов на этот рынок (через предоставление рекомендаций на выдачу лицензий), так и их функционирование на рынке, причем членство фирм, действующих на этом рынке, в одной из организаций было обязательным до ноября 2000 г., когда оно было отменено Указом Президента РФ. Впрочем, в ситуации российского фондового рынка возникала реальная проблема пересечения полномочий государственных регулирующих органов — федеральной комиссии по ценным бумагам (ФКЦБ) и организаций саморегулирования, что, возможно, и стало причиной отмены обязательности членства.

Еще одна схема взаимодействия: организации саморегулирования могут ужесточать либо конкретизировать законодательное регулирование. Во многих случаях такой подход объясняется спецификой сферы регулирования. Примером сферы, где государственное регулирование объективно затруднено, является реклама. Поскольку реклама представляет собой сплав коммерции и искусства, возможно негативное воздействие на потребителя художественными средствами при соблюдении буквы закона. Детальная законодательная регламентация использования художественных средств, с одной стороны, неэффективна, поскольку всегда будет объективно отставать от развития таких средств, а с другой стороны, может приводить к выхолащиванию рекламы, к превращению ее в голую информацию. При оценке рекламы зачастую приходится говорить в терминах «этично-неэтично», а не в терминах «законно-незаконно». Поэтому в большинстве стран регулирование рекламной сферы построено следующим образом: государство устанавливает основные рамочные (минимальные) требования к рекламе и регламентирует отдельные, наиболее опасные или социально значимые виды рекламы (рекламу медикаментов, рекламу для детей и т.п.). Законода-

⁵ *OFTEL Strategy Statement: Achieving the Best Deal for Telecoms Consumers*. OFTEL, January, 2000.

тельство дополняется кодексами деловой этики организаций саморегулирования (или как вариант — саморегулирования, о разнице между ними см. ниже), которые конкретизируют положения законодательства. Кроме того, организации саморегулирования при рассмотрении конкретных случаев руководствуются не только буквой закона или кодекса, но и здравым смыслом, и могут рекомендовать снять или изменить рекламу, формально соответствующую букве закона⁶. Примерно таким образом устроено и регулирование рекламной сферы в России.

В значительном числе случаев организации саморегулирования устанавливают для своих членов более жесткие нормы поведения, чем требуется законодательством. Подобное ужесточение норм может быть фактором в конкурентной борьбе: предполагается, что фирмы, соблюдающие более жесткие условия взаимодействия с клиентами и партнерами, оказываются более привлекательными для клиентов. В данном случае для фирм членство в организации саморегулирования является разновидностью рыночного сигнала, подаваемого потребителям. Так, идея создания российского аналога *Better Business Bureau* (в различных регионах подобные организации называются Бюро бизнеса будущего, Бюро безупречного бизнеса — БББ и т.п.) базировалась именно на том, что компании — члены подобных организаций принимают на себя дополнительную ответственность перед потребителями, в том числе по внесудебному урегулированию споров. Аналогичные процедуры приняты и в Российской гильдии риэлтеров, и в Российской ассоциации прямых продаж, где приняты определенные кодексы профессиональной этики и механизмы контроля за их соблюдением.

Ниже мы подробно рассмотрим сравнительные преимущества и недостатки саморегулирования по сравнению с государственным регулированием и определим условия, при которых эти преимущества и недостатки могут реализовываться.

Организации саморегулирования и другие бизнес-ассоциации

Саморегулирование реализуется через создание участниками рынка специальных структур и делегирование им части полномочий, в том числе право контроля за соблюдением «правил игры», применения санкций за нарушение этих правил и разрешения споров как между участниками рынка, так и с аутсайдерами. Чаще всего органы саморе-

⁶ Подробнее о саморегулировании и саморегулировании рекламы в европейских странах и России см. Бадалов Д., Кисмережкин В. *Регулирование рекламной деятельности*. М., РСР, 2000; материалы Европейского Альянса по стандартам в рекламе (EASA).

гулирования представляют собой ассоциации бизнеса с фиксированным членством. Организационно-правовая форма зависит от национального законодательства, в России это чаще всего некоммерческие организации — ассоциации юридических лиц.

Однако не всякая бизнес-ассоциация является организацией саморегулирования. Ключевым вопросом здесь, на наш взгляд, является *наличие или отсутствие делегирования полномочий членами ассоциации*. В любом случае при объединении в какую-либо ассоциацию ее члены сохраняют право контроля за деятельностью этой ассоциации. Но вот получает ли ассоциация право контроля за деятельностью членов? От ответа на этот вопрос зависит, можно ли признать ту или иную организацию организацией саморегулирования.

На наш взгляд, ассоциацию бизнеса можно считать организацией саморегулирования, если ее участники делегировали ей право на выполнение следующих функций:

- разработку системы правил и стандартов деловой практики;
- осуществление мониторинга за соблюдением этих стандартов и правил;
- разработку и применение системы санкций за нарушение правил (как минимум — к членам организации, как максимум — ко всем участникам рынка);
- разработку собственной процедуры внесудебного разрешения споров как между членами ассоциации, так и с аутсайдером (прежде всего, с потребителями).

В этом случае мы можем рассматривать организацию саморегулирования как гибридную форму институциональных соглашений⁷: фирмы — члены организации саморегулирования сохраняют экономическую самостоятельность и автономность, но предполагают создание специфических мер предосторожности, препятствующих оппортунистическому поведению сторон (нарушению принятых стандартов в данном случае), и создают специфические трехсторонние структуры управления сделками. Устойчивость подобной гибридной формы обеспечивается путем производства трех типов благ: частных (клубных) благ для членов ассоциации (поддержание коллективного брэнда, консультационные и тренинговые услуги, юридическая защита коммерческих и иных интересов и т.п.); отраслевых благ для отрасли или сектора рынка в целом (лоббирование благоприятного для отрас-

⁷ Гибридная форма институциональных соглашений (*hybrid institutional arrangement*) — долгосрочные контрактные отношения, сохраняющие автономность сторон, но предполагающие создание специфических мер предосторожности, препятствующих оппортунистическому поведению участников (см. Шаститко А. *Неинституциональная экономическая теория*. М., ТЕИС, 2000).

ли режима регулирования, улучшение имиджа отрасли в глазах потребителей) и общественных благ (предполагающих реализацию четырех перечисленных выше функций — принятие и поддержание стандартов деятельности, внесудебное разрешение споров). Подробнее об особенностях производства благ каждого типа и их взаимодействии будет рассказано в главе 3.

Декларируемой целью организаций саморегулирования является, как правило, представительство и защита интересов делового сообщества (отраслевого или бизнеса в целом) во взаимоотношениях с государством и другими общественными силами, то есть производство отраслевых благ. Однако выполнение этой функции не является отличительной чертой организаций саморегулирования — именно с этой целью создаются и чисто лоббирующие объединения бизнеса, не выполняющие функции саморегулирования. Более того, у некоторых организаций саморегулирования, много лет работающих в стабильных условиях, функция активного представительства и защиты интересов бизнеса фактически атрофировалась. Такие организации как американские ВВВ, британские отраслевые Омбудсмены и ряд других, безусловно, обеспечивают защиту интересов бизнеса от вмешательства со стороны государства самим фактом своего существования, но давно не вовлечены напрямую ни в переговоры с государственными органами, ни в защиту интересов бизнеса в целом в судебном порядке. Впрочем, для российских организаций саморегулирования защита коллективных интересов бизнеса, в том числе обжалование незаконных постановлений государственных органов, представительство интересов компаний — членов организации в судах и т.п. является чрезвычайно важной задачей, поскольку отдельные компании далеко не всегда могут и готовы отстаивать свои законные интересы.

Именно выполнение бизнес-ассоциацией всех функций, перечисленных выше, и позволяет отнести ее к организациям саморегулирования. В соответствии с таким критерием значительная часть весьма влиятельных и сильных российских бизнес-объединений не может в настоящий момент считаться организациями саморегулирования. Однако постепенное приобретение бизнес-ассоциацией функций организации саморегулирования вполне возможно, как, впрочем, и обратный процесс: вырождение организации саморегулирования в лоббирующую структуру или в клуб по интересам.

Следует иметь в виду, что выполнение этих функций (разработка стандартов, их мониторинг, внесудебное урегулирование споров) может быть разнесено по разным субъектам. При этом одни их субъектов могут действовать как организации саморегулирования, а другие как организации сорегулирования (об отличиях этих организаций см. ниже). Так, в отдельное юридическое лицо может выделяться орган по внесудебному урегулированию споров. Такая практика является обще-

принятой, например, в Великобритании, где функции по урегулированию споров переданы отраслевым Омбудсманам, которые являются независимыми органами по отношению к отраслевым профессиональным ассоциациям. Омбудсманы финансируются бизнесом, участие в схеме Омбудсмана является обязательным для членов профессиональных ассоциаций, но и управленческие органы, и собственно третейские судьи, рассматривающие споры, не являются представителями бизнеса.⁸ Это позволяет обеспечить полную независимость органа по разрешению споров от бизнеса, его объективность и большее доверие к нему со стороны аутсайдеров. Впрочем, важна не столько организационная форма реализации основных функций системы саморегулирования, сколько то, что все эти функции реализуются по отношению к фирмам — членам некоего бизнес-объединения.

Саморегулирование и сорегулирование

Саморегулирование довольно часто смешивают с сорегулированием, что, на наш взгляд, является неправильным. Сорегулирование — это совместное участие в регулировании государства и различных участников рынка (не только производителей, но и потребителей, инфраструктурных организаций, профсоюзов и т.п.). Сорегулирование позволяет обеспечить баланс интересов всех сторон и выработать правила игры, приемлемые для всех заинтересованных сторон.

Зачастую граница между само- и сорегулированием весьма тонка. Так, в руководство бизнес-ассоциаций, обладающих признаками организаций саморегулирования, могут входить представители аутсайдеров. Такая схема в России реализована, например, в НАУФОРе. Нередка практика привлечения аутсайдеров в органы по мониторингу деятельности членов организации саморегулирования и в органы по внесудебному урегулированию споров. Более того, как будет показано ниже, наличие в той или иной форме элементов сорегулирования является во многих случаях важным фактором общественной эффективности саморегулирования как системы.

В тоже время стоит разделять организации саморегулирования (пусть даже с определенным участием аутсайдеров) и сорегулирование. Это различие принципиально по ряду причин.

Во-первых, если деятельность организации саморегулирования прежде всего направлена на защиту интересов бизнеса в данной сфе-

⁸ См. National Consumer Council. *Models of Self-Regulation*. NCC, December, 2000.

ре, а необходимость учета интересов потребителей или угроза государственного вмешательства воспринимаются как внешние ограничения, то организации и системы сорегулирования служат для согласования интересов различных игроков, в том числе сильно расходящихся. Зачастую элементы сорегулирования появляются путем введения в структуры управления крупными корпорациями (прежде всего естественными монополиями) представителей общественности, либо в государственные регулирующие органы представителей бизнеса и/или общественности. То есть сорегулирование может реализовываться через иные организационные формы, чем саморегулирование.

Во-вторых, различается мотивация участников организаций саморегулирования и сорегулирования. Если в организациях саморегулирования существенным мотивом для членов является получение конкурентных преимуществ и иных клубных благ, то в организациях сорегулирования решается проблема балансирования интересов различных участников рынка. Поэтому со стороны бизнеса в таких организациях участвуют, как правило, не отдельные компании, а бизнес-ассоциации (в том числе организации саморегулирования) как представители интересов бизнеса данной отрасли. Отдельные компании могут участвовать в системах сорегулирования в том случае, если частные выгоды от участия в такой системе (от установления правил, учитывающих интересы всего бизнеса отрасли) превышают частные издержки. Это, как правило, справедливо для компаний, являющихся монополистами или занимающих доминирующее положение на рынке. В ряде случаев участие в системах сорегулирования может быть привлекательным и для компаний с меньшей рыночной долей, которые, однако, способны получить иные, кроме общих рыночных правил, выгоды от участия в сорегулировании (например, политический эффект для собственников или высших менеджеров компаний). Для большинства же фирм в отрасли прямое участие в системах сорегулирования не является привлекательным, поскольку в таких системах обычно отсутствуют избирательные стимулы (частные блага для конкретных фирм) и, как следствие, в полном объеме проявляется проблема «безбилетника».

В-третьих, как следствие различий в функциях, мотивации и организационных формах условия эффективности саморегулирования и сорегулирования могут существенно различаться. Ниже мы подробно остановимся на условиях эффективности для организаций саморегулирования. Что касается организаций сорегулирования, то одним из основных условий эффективности являются приблизительно равные переговорные позиции всех сторон. При слабом представительстве позиций какого-либо из участников процесса (не важно, государства,

бизнеса или потребителей), теряется сам смысл сорегулирования как системы регулирования, построенной на балансе интересов различных сторон.

В некоторых случаях сорегулирование рассматривается как переходная ступень от государственного регулирования к саморегулированию. Так, в уже упоминавшемся официальном стратегическом документе OFTEL⁹ предусмотрена постепенная передача функций от государственного регулирующего органа к органам сорегулирования, а затем саморегулирования в следующих областях: предоставление потребителям информации о ценах и качестве услуг, которые позволили бы сравнивать различных поставщиков; разработка эффективного Кодекса поведения по отношению к потребителям и системы разбора жалоб потребителей; разработка «внутреннего» кодекса отрасли и технических стандартов и создание системы разрешения споров между компаниями. Надо учесть, что подобная стратегия разрабатывается в условиях серьезного роста конкуренции в Великобритании как в сфере стационарной телефонной связи (с развитием новых технологий и введением новых нормативных актов была разрушена многолетняя монополия *British Telecom*), так и в новых секторах телекоммуникационной отрасли (мобильная связь, услуги Интернет и т.п.). Иными словами, государство предполагает сначала разделить свои регулирующие функции с другими заинтересованными сторонами, а затем передать их формирующимся организациям саморегулирования.

В других случаях, наоборот, наблюдается постепенный переход от чистого саморегулирования к системе с большими элементами сорегулирования. В частности, такая тенденция наблюдается в сфере саморегулирования медицинской деятельности в Великобритании. Организации саморегулирования медицинской сферы действуют в Великобритании по закону. Первая и на сегодняшний день крупнейшая подобная организация, *General Medical Council, GMC*, объединяющая около 200 тыс. практикующих врачей, была создана в соответствии с законом 1858 г. Существуют аналогичные организации для фармацевтов, вспомогательного медицинского персонала, представителей отдельных медицинских профессий (дантистов, физиотерапевтов и т.п.). В их задачу входит:

- установление стандартов профессиональной деятельности;
- мониторинг соблюдения этих стандартов членами организации, применение санкций за нарушение стандартов;
- работа с жалобами потребителей и разрешение споров;

⁹ *OFTEL Strategy Statement: Achieving the Best Deal for Telecoms Consumers*. OFTEL, January, 2000.

- ведение реестра членов (только члены соответствующих организаций могут использовать определенные титулы; только члены созданной по закону организации саморегулирования могут работать в Национальной службе здравоохранения (*National Health Service, NHS*), однако прямой запрет для нечленов организаций вести медицинскую практику в британском законодательстве отсутствует)¹⁰.

Отдавая регулирование медицинской сферы в руки профессиональных ассоциаций, государство исходило из того, что высококвалифицированным профессионалам можно доверить регулирование собственной деятельности, в том числе принятие санкций против коллег, нарушающих стандарты профессиональной деятельности. Кроме того считалось, что люди извне данной профессиональной сферы не обладают необходимыми знаниями и опытом для оценки и регулирования действий специалистов¹¹.

Исследование, проведенное Национальным советом по делам потребителей (*National Consumer Council, NCC*) в 1998 г. и опубликованное в 1999 г. показало, что система саморегулирования медицинской сферы нуждается в серьезном реформировании. Основные проблемы были связаны с корпоративной солидарностью медиков. Профессиональные ассоциации должны, с одной стороны, защищать интересы пациентов, а с другой — репутацию профессии. Эти цели зачастую входили в конфликт и приводили к тому, что профессиональные ассоциации всячески пытались защитить «честь мундира» в ущерб интересам потребителей медицинских услуг, особенно при рассмотрении жалоб пациентов на некачественное оказание медицинских услуг¹².

В связи с этим NCC рекомендовал для решения проблемы расширение участия аутсайдеров в деятельности профессиональных ассоциаций, прежде всего, в органах по работе с жалобами потребителей и в комитетах по профессиональной этике. Эти рекомендации были приняты государственными органами, и Министерство здравоохранения официально рекомендовало профессиональным ассоциациям сделать систему саморегулирования более открытой и расширить участие в ней представителей государства и организаций, защищающих права пациентов¹³. Таким образом, можно говорить о постепенном переходе от чистого саморегулирования (регулирования сферы исключительно представителями данной профессии) к элементам сорегулирования.

¹⁰ National Consumer Council. *Self-Regulation of Professionals in Health Care*. NCC, June, 1999.

¹¹ См Rosenthal, M. *The Incompetent Doctor: behind closed doors*. Open University Press, Buckingham, 1995.

¹² National Consumer Council. *Self-Regulation of Professionals in Health Care*. NCC, June, 1999.

¹³ Department of Health, *A First Class Service: quality in the NHS* (paragraph 3.45), 1998.

В России примером организации сорегулирования является Рекламный Совет России (до 1999 г. — Общественный Совет по рекламе)¹⁴. В его состав входят как представители бизнес-объединений рекламной отрасли (Ассоциации рекламодателей, Российской Ассоциации рекламных агентств, Национальной рекламной ассоциации), так и государственных органов (Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства), и организаций потребителей (КонфОП и др.). Совет ведет работу и по установлению стандартов деятельности (до 2001 г. такие стандарты устанавливались Сводом обычаев и правил делового оборота рекламы на территории РФ, который формировался преимущественно на основе прецедентов; в 2001 г. был подписан Рекламный кодекс России — более всеобъемлющий и кодифицированный документ), и по мониторингу соблюдения стандартов в этой сфере, и по разбору жалоб и конфликтов как между конкурентами, так и между представителями рекламной отрасли и аутсайдерами. Однако при этом и инициатива создания Совета, и его текущая работа не есть дело собственно представителей рекламной сферы. Во многом Совет является местом, где происходит согласование интересов государства, бизнеса и потребителей. Подобная роль Совета особенно явно проявлялась и проявляется в ходе обсуждения проекта закона «О рекламе» в 1999 г. и поправок к этому закону — в 2000 — 2001 гг. Совет выступал в качестве своего рода согласительной комиссии, призванной обеспечить баланс интересов рекламной индустрии, регулирующих органов и потребителей.

¹⁴ Однако с тем, что Рекламный Совет России не является организацией саморегулирования, похоже, не согласны его высшие должностные лица. Так, в работе Д. С. Бадалова и В. Г. Кисмережкина (исполнительного директора и президента Совета соответственно) «Регулирование рекламной деятельности» говорится о том, что «Рекламный совет России является органом общественного регулирования (саморегулирования) рекламы». То есть авторы не делают различия между общественным регулированием (сорегулированием в нашей терминологии) и саморегулированием, что, как уже было сказано выше, не совсем верно.

Глава 2 Классификация организаций саморегулирования

Саморегулирование как явление весьма неоднородно, несмотря на то, что все организации саморегулирования выполняют три основные функции (разработка стандартов профессиональной деятельности, их мониторинг и внесудебное урегулирование споров). Ассоциации, подпадающие под определение организации саморегулирования, могут объединять несколько компаний или несколько тысяч; могут носить строго отраслевой характер или объединять компании вне зависимости от их сферы деятельности, членство в таких организациях может быть добровольным или обязательным для занятия определенными видами профессиональной деятельности.

Ниже мы выделим несколько четких и очевидных критериев, по которым можно разделить организации саморегулирования и объясним, для анализа каких параметров деятельности организаций саморегулирования существенен тот или иной критерий. Затем мы введем рабочую классификацию подобных организаций по целевой функции. Возможно, она будет чуть менее строгой, но, с нашей точки зрения, именно она является наиболее операциональной для анализа практики саморегулирования, определения условий эффективности и, самое важное, государственной политики в сфере саморегулирования.

Классификация по сфере деятельности

По сфере деятельности можно выделить следующие типы организаций саморегулирования.

- *Отраслевые*, то есть организации, объединяющие предпринимателей по отраслевому признаку. Именно по поводу отраслевых ассоциаций чаще всего возникает вопрос: являются ли они организациями саморегулирования или объединением бизнеса с иными, прежде всего, лоббистскими целями. Примерами отраслевых организаций в России мо-

гут служить Гильдия риэлтеров, НАУФОР, ПАРТАД, IAPM¹⁵ и другие. Число отраслевых ассоциаций в России весьма существенно, однако, как уже было сказано выше, отнюдь не все они являются организациями саморегулирования.

- *Объединения «по технологиям».* В этом случае объединяющим элементом служит не общий характер производимых товаров (услуг), а использование схожих ресурсов и/или технологий. Примером такой организации служит, например, Российская Ассоциация прямых продаж, в которую входят компании, предлагающие абсолютно разные товары (книги, косметику, пищевые добавки и т.п.), но использующие одинаковую технологию продвижения товаров. Другим примером могут служить ассоциации рекламодателей (следует, однако, иметь в виду, что Российская ассоциация рекламодателей на сегодняшний день не является организацией саморегулирования, поскольку в ней отсутствует делегирование полномочий и контроль).
- *Межотраслевые,* то есть объединяющие фирмы, не связанные ни общей технологией, ни общим товаром. Пример такой организации — американские ВВВ и их российские аналоги.

«Сфера охвата» организации саморегулирования во многом определяет содержание ее деятельности, прежде всего, вопросы, регулируемые стандартами профессиональной деятельности организации. Понятно, что требования к фирмам, действующим в одной отрасли, легче поддаются кодификации и могут быть более всеобъемлющими, тогда как в технологических или отраслевых ассоциациях подобными стандартами регулируется более узкий набор параметров. Чем шире отраслевой охват, тем менее детальными становятся требования. В качестве примера можно привести кодекс американских ВВВ, содержащий фактически только общее требование вести бизнес законно и подчиняться решениям органа по внесудебному урегулированию споров, и кодекс, к примеру, Британской страховой ассоциации (*Association of British Insurers General Code of Practice*), занимающий более 100 страниц мелким шрифтом. Чем детальнее и «техничнее» стандарты, тем сложнее их разработка и тем выше требования к системе мониторинга этих стандартов.

Деление по принципу объединения существенно и для внутреннего управления организацией саморегулирования. В отраслевых ассоциациях единство интересов значительно сильнее, чем в межотраслевых, однако и больше возможности для столкновения конкурентных

¹⁵ *International Association of Pharmaceutical Manufacturers* — Ассоциация международных фармпроизводителей.

интересов членов организации (если только подобная организация не создает входные барьеры и не ограничивает количество участников рынка, о чем речь пойдет в главе 4). В организациях «технологических» общность интересов по определенным вопросам может быть весьма высока, однако круг таких общих вопросов довольно ограничен. Столкновение конкурентных интересов также может иметь место, однако оно имеет свои особенности. Так, например, для фирм, действующих в сфере прямых продаж, главным полем конкурентной борьбы является не собственно предлагаемые товары, а конкуренция за дистрибьюторов. Для них важно не что продавать, а кто и как будет продавать. Отсюда и особое внимание, уделяемое взаимоотношению компаний, работающих по этой технологии, с дистрибьюторами. В ряде национальных ассоциаций прямых продаж, помимо общих кодексов профессиональной этики, даже разработаны специальные кодексы взаимоотношений с дистрибьюторами¹⁶. В межотраслевых организациях, с одной стороны, общие интересы участников выражены не столь явно, а с другой — именно такие организации могут действовать на более широком поле и выступать выразителем интересов бизнеса в целом.

Добровольность или обязательность членства

Организации саморегулирования можно разделить по принципу *обязательности* или *добровольности* членства. В России предусмотрено обязательное членство частнопрактикующих нотариусов в нотариальной палате в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате, адвокатов в адвокатских коллегиях, участников фондового рынка в соответствующих организациях согласно Указу Президента РФ № 1008 от 01.07.96 (обязательность членства была отменена Указом Президента РФ №1756 от 16.10.2000). В зарубежной практике в некоторых случаях обязательным является членство в профессиональных ассоциациях (для практикующих врачей, юристов и т.п.). В большинстве же организаций саморегулирования членство является добровольным.

Добровольность или обязательность членства представляется важным фактором с нескольких точек зрения. Безусловно, в зависимости от типа членства различаются стимулы для членов, структура и эффективность управления организацией. В организациях с обязательным членством невозможно «голосовать ногами». Поэтому члены органи-

¹⁶ См. сайт www.dsa.org Американской ассоциации прямых продаж, сайт www.dsa.org.uk Ассоциации прямых продаж Великобритании.

зации в меньшей степени, чем в организациях с добровольным членством, могут воздействовать и на уровень членских взносов, и на политику организации в целом, и действия ее высших менеджеров. В результате система может становиться очень дорогой.

Различается и реальное воздействие на рынок организаций с добровольным и обязательным членством. Для организаций с обязательным членством выполнение правил организации саморегулирования фактически означает возможность занятия профессиональной деятельностью, то есть в явной форме создается дополнительный входной барьер на рынок. Это может весьма негативно сказываться на уровне конкуренции. С другой стороны, обязательность членства в организации является гарантией того, что влияние и стандарты организации будут распространены на всех участников рынка, что облегчает передачу организации саморегулирования определенных функций государственного контроля. Однако следует иметь в виду, что законодательно введенная обязательность членства и реальная возможность организации саморегулирования воздействовать на всех участников рынка — отнюдь не одно и то же. Как показывает практика (те же американские BBB в сфере рекламы), воздействие на всех участников рынка, в том числе на аутсайдеров, возможно и при добровольности членства. В то же время обязательность членства в организации саморегулирования отнюдь не означает, что саморегулирование является эффективным и с точки зрения участников рынка, и с точки зрения общества. Как может быть неэффективным государственное регулирование, нормы которого по определению обязательны для всех, так может быть неэффективным и саморегулирование, построенное на обязательности членства. Подробно условия эффективности саморегулирования будут рассмотрены нами в главе 4.

Классификация по способу возникновения

Организации саморегулирования можно классифицировать по *способу возникновения*. Это довольно спорная классификация, поскольку во многих случаях достаточно сложно определить истинные причины возникновения той или иной организации, особенно если с момента появления подобной организации прошло много лет. В то же время способ возникновения во многом определяет последующее функционирование организации, набор производимых ею клубных, отраслевых и общественных благ, направления ее развития и эволюции. Описанный Д. Нормом эффект зависимости от траектории предшествую-

щего развития¹⁷ действует по отношению к саморегулированию так же, как и по отношению к другим институтам.

Ниже мы рассмотрим пять основных схем возникновения организаций саморегулирования.

1. Защита общих интересов отрасли. Из немногочисленной исторической и теоретической западной литературы по вопросу саморегулирования возникает впечатление, что именно эта схема является типичной для организаций саморегулирования. В упрощенном виде схема выглядит следующим образом.

В некоторой сфере у бизнеса есть общие интересы, связанные либо с угрозой введения жесткого государственного регулирования, либо с падением доверия потребителей к отрасли, либо с другими факторами. Для отстаивания этих общих интересов создается ассоциация бизнеса. Чтобы привлечь к участию в ассоциации как можно больше компаний и решить проблему «безбилетника» необходимо создание избирательных стимулов¹⁸, то есть благ, доступных только членам ассоциации. Это могут быть услуги по продвижению коллективного брэнда, консультирование компаний, обучение персонала и т.п. С другой стороны, общество (государство) может в явной или неявной форме потребовать взамен учета интересов бизнеса предоставления гарантий добросовестного поведения фирм на рынке, учета интересов потребителей и т.п. А такими гарантиями фактически являются принятие стандартов профессиональной этики, их мониторинг и создание системы разрешения споров, то есть реализация тех функций, которые являются отличительными признаками организаций саморегулирования.

В данном случае изначальной задачей организации является производство отраслевых благ, защита коллективных интересов отрасли. Предоставление же клубных и общественных благ является условием производства коллективных благ. С клубными благами понятно: создание избирательных стимулов — есть способ преодоления проблемы «безбилетника»¹⁹. Производство же общественных благ (прежде всего, обеспечение высоких стандартов функционирования

¹⁷ См. Норт, Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М., Начала, 1997.

¹⁸ «Избирательные стимулы — это стимулы, которые применяются к индивидуумам избирательно, в зависимости от того, вносят ли они свой вклад в обеспечение коллективным благом или нет». (Олсон М. *Логика коллективных действий*. М., Фонд экономической инициативы, 1998).

¹⁹ Проблема «безбилетника» (*free-rider problem*) — затрудненность осуществления взаимовыгодных коллективных действий из-за возможности получения экономическими агентами выгод без участия в общих издержках (см. Шаститко А. *Неоинституциональная экономическая теория*. М., ТЕИС, 2000).

бизнеса) происходит в лишь том случае, если общество (государство) требует предоставления таких благ как плату за учет интересов бизнеса.

Можно предположить, что именно по этой схеме зарождались американские ВВВ. Общей целью было повышение доверия общества к рекламе и препятствие принятия жесткого государственного регулирования рекламной сферы. Именно для реализации этих целей бизнес стал объединяться, принимать стандарты рекламной деятельности, стремиться распространять их на более широкий круг компаний. Доказав практически, что бизнес в состоянии самостоятельно повысить стандарт деятельности в рекламной сфере, ВВВ сделали принятие нормативных актов и создание системы государственного регулирования этой сферы просто не нужным. Однако по прошествии времени проверить, так ли все было на самом деле, достаточно сложно.

Аналогичные мотивы проявлялись и при создании ассоциаций прямых продаж в развитых странах. У отрасли в целом был чрезвычайно низкий имидж в глазах потребителей, связанный с огромным количеством мошенничеств, низким качеством товаров и завышенными ценами, сложностями с возвратом некачественных товаров и т.п. Плюс к этому значительный объем прямого мошенничества делал вполне возможным и логичным ужесточение государственного регулирования в этой сфере. Создание ассоциаций прямых продаж с жестким стандартом взаимоотношений с клиентами позволило четко отделить добросовестные фирмы от недобросовестных, почистить рынок и сделать проблему государственного вмешательства менее актуальной. Подчеркнем, однако, что это верно для американской Ассоциации прямых продаж, но не для российской, о которой речь пойдет ниже.

На наш взгляд, в России такой путь создания организаций саморегулирования является, скорее, исключением, чем правилом. Из известных нам организаций саморегулирования мы бы решились отнести к организациям, возникшим таким путем, только гильдии риэлтеров, хотя при их создании важным был и мотив защиты частных конкурентных интересов.

2. Частные конкурентные интересы. Эта схема выглядит следующим образом. Определенная группа компаний желает получить дополнительные конкурентные преимущества, что, как правило, связано с падением нормы прибыли в целом по отрасли. Для получения таких преимуществ используется коллективный товарный знак, услугом эффективного поддержания и продвижения которого является закрепление определенных стандартов качества и процедур. В результате создается объединение бизнеса, пользующееся общим

товарным знаком, имеющее все признаки организации саморегулирования, но отнюдь не обязательно занимающееся защитой отраслевых интересов.

В главе 3 мы подробно остановимся на проблеме создания и поддержания коллективного брэнда организации саморегулирования как одного из основных видов частных (клубных) благ, производимых такой организацией. Пока отметим только, что конкурентные преимущества коллективного брэнда будут сильнее проявляться в тех отраслях, где оценка качества товара или услуги, равно как стандарта обслуживания самим потребителем затруднено (блага являются опытными). Примером такой сферы могут служить финансовые услуги. С определенными оговорками возникновение организаций саморегулирования финансовых рынков в Великобритании можно отнести к этой схеме, хотя там также присутствовали элементы других схем.

Главным лимитирующим фактором для возникновения организации по такой схеме является договороспособность сторон, в том числе их способность решить проблему «безбилетника» (распределить между собой издержки по поддержанию коллективного знака). Кроме того, для реализации конкурентных преимуществ и продвижения коллективного брэнда требуется весьма существенный объем инвестиций. Отсюда возникает противоречие. С одной стороны, создать организацию таким путем и обеспечить реальную силу коллективному знаку способны только крупные фирмы. Но такие фирмы, как правило, вкладывают достаточно большие средства в продвижение собственного брэнда и вряд ли посчитают вложения в коллективный брэнд более эффективными. С другой стороны, выгоды от коллективного брэнда явно получают менее крупные фирмы, которые не в состоянии тратить крупные средства на поддержание и продвижение собственного товарного знака.

На наш взгляд, зачастую возможна смешанная схема возникновения, когда параллельно решается и вопрос «чистки рынка» от недобросовестных конкурентов (извлечение конкурентных преимуществ из коллективного товарного знака), и защиты интересов отрасли в целом (ее добросовестной части). Как уже говорилось, по такой смешанной схеме возникали российские гильдии риэлтеров (и региональные, и центральная). Кроме того, проблема может быть решена, если выгоды от коллективного товарного знака являются не единственным стимулом для членства в организации. Более того, такая смешанная схема может возникать при сокращении государственного вмешательства, например, при отмене обязательного лицензирования каких-либо видов деятельности. Расширение доступа на рынок вызывает у уже действующих фирм потребность в дополнительных конкурентных преимуществах.

3. Возникновение «по традиции». Такая схема, на наш взгляд, достаточно широко распространена в России. Организации саморегулирования создаются компаниями, являющимися членами подобных организаций в других странах. Зачастую такие организации не имеют ни четкой программы действий, ни понимания своей роли и функций, особенно если их созданием поручено заниматься персоналу, близко не знакомому с практикой саморегулирования в других странах. Еще одна проблема состоит в том, что в такие организации легко вступают представительства иностранных фирм, но не всегда охотно национальные компании. Это может быть связано с тем, что национальные и иностранные компании принадлежат к разным «клубам», и с тем, что уставные документы, стандарты членства, программа действий не адаптированы к национальным условиям. С другой стороны, в этом случае значительно проще решается вопрос с первоначальными инвестициями и ядром организаций-учредителей. Шансы на успех повышаются, если за создание подобной организации в новой стране берутся люди, менеджеры компаний, имеющие опыт работы с организациями саморегулирования в других странах, четко понимающие роль и задачи новой организации.

Однако создание «по традиции» отнюдь не означает, что организации обязательно будут неэффективны. Это зависит от эффективности модели «материнской» организации, от усилий компаний-учредителей, а также от способности адаптироваться к новым условиям. Поскольку стереотипы поведения бизнеса и традиции, как и всякие неформальные нормы, являются весьма устойчивыми, организация, созданная «по традиции», может существовать довольно долго, даже если не предоставляет набор благ, обеспечивающих ее эффективное функционирование.

В некоторых случаях такие организации являются независимыми, а в некоторых — дочерними подразделениями международных ассоциаций. В России к организациям, созданным «по традиции», можно уверенно отнести IАРМ и Российскую ассоциацию прямых продаж, членами которых являются преимущественно иностранные компании, а кодексы практически полностью скопированы с аналогичных документов, действующих в других странах.

4. Давление государства. Довольно распространенным способом возникновения организаций саморегулирования является их возникновение под прямым давлением государства. В этом случае государство из каких-то соображений, например, из соображений экономии государственных средств, решает создать организацию саморегулирования и передать ей часть своих функций. Принимается соответствующий нормативный акт, по которому предусматривается возможность

или закладывается требование создания организации саморегулирования с определенными правами и обязанностями, либо используются административные методы давления на бизнес. Государство может выдвинуть и условие обязательности членства в организации саморегулирования. В результате под давлением государства создается организация с тем набором функций, который нужен именно государству, а не членам организации. Однако поскольку члены организации все-таки имеют рычаги воздействия на такую организацию, развиваются в большей или меньшей степени и услуги для членов.

Эта схема достаточно часто применяется и за рубежом, и в России. В России таким образом были созданы НАУФОР и ПАРТАД (созданы на основе ст. 48-50 закона «О рынке ценных бумаг» от 22.04.96), Нотариальная палата (ст. 2-4, 9, 12, 14, 20, 24-32 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11.02.93), коллегии адвокатов (членство адвоката в адвокатуре является обязательным), Российское общество оценщиков (ст. 22 закона «Об оценочной деятельности» от 29.07.98, членство в организации саморегулирования не является обязательным).

Эта схема является чрезвычайно привлекательной с точки зрения государства. В этом случае фактически регулирование определенного сектора рынка осуществляется за счет самих регулируемых. Государству же остается только надзирать собственно за организацией саморегулирования, например, путем выдачи лицензии и контроля за исполнением условия лицензионного соглашения.

С точки зрения интересов бизнеса и общества, все сложнее. С одной стороны, выбирая между государственными чиновниками (назначаемыми сверху) и чиновниками организации саморегулирования (избираемыми), бизнес предпочтет последних, поскольку даже лишившись возможности «голосовать ногами», возможность «голосовать руками» у членов организации остается. С другой стороны, при подобной схеме возникновения проблема управления поведением исполнителя становится весьма существенной. Персонал организации саморегулирования может быть значительно более чувствительным к мнению государственных чиновников, курирующих соответствующую сферу, чем к интересам собственных членов, а тем более интересам аутсайдеров. Существенной проблемой может являться и дороговизна подобной системы регулирования для участников рынка: при том, что от уплаты налогов их никто не освобождает, они вынуждены еще в обязательном порядке содержать организацию саморегулирования, у которой, как уже было сказано, нет особых стимулов к снижению издержек своего функционирования.

В принципе, возможна и взвешенная политика государства по отношению к созданию организаций саморегулирования: государство дает старт (законодательно или административно), создает модель, а

далее организация работает самостоятельно, причем регулирующие функции могут ей передаваться, а могут и отбираться (или передаваться другой). Более того, государство может быть заинтересовано в том, чтобы организация саморегулирования производила не только клубные и общественные, но и отраслевые блага. Эти организации могут выступать также в качестве стороны в переговорах с государством по вопросам, затрагивающим интересы определенных секторов и групп бизнеса, представлять позицию бизнеса по разным вопросам. В России такая политика была бы наиболее приемлема, хотя практические примеры реализации подобной политики мы привести затрудняемся.

5. Давление «третьей силы». Организации саморегулирования могут возникать и под воздействием «третьих сил» (не государства и не бизнеса). Мы не будем рассматривать здесь мотивацию этих сил — она выходит за рамки данного исследования. В этом случае «третья сила», например, организация потребителей, создает детальную модель организации, включающую направления деятельности, механизмы финансирования, уставные документы и т.п. Инициатор создания организации саморегулирования начинает переговоры с компаниями, разными путями пытаясь убедить их в необходимости и выгоды для бизнеса подобного объединения. В результате создается организация, дальнейший успех или неуспех которой зависит от многих факторов. В дальнейшем организация саморегулирования может либо отпускаться «в свободное плавание», либо поддерживаться экспертно, информационно и т.п.

Главным вопросом в данном случае является качество модели и подбор первоначальных участников процесса (компаний и персонала). При этом требуется большая разъяснительная работа среди компаний, объясняющая и общую идеологию саморегулирования, и важность этого процесса для общества, и реальные интересы компаний от участия в процессе. Это предполагает и соответствующую кампанию в СМИ, и подготовку информационных материалов, адаптированных к пониманию менеджеров компаний, и переговоры с конкретными компаниями. Если на этой стадии работа была сделана качественно, то такая организация вполне может жить и развиваться. Еще один вопрос — насколько созданная организация будет независима от своих «крестных отцов». Появление полностью «карманных» и несамостоятельных организаций не способствует ни созданию избирательных стимулов для организаций-участников, ни собственно становлению саморегулирования бизнеса в том смысле, который мы вкладываем в это понятие.

Именно таким образом были созданы все существующие в настоящее время региональные, включая московское, БББ в России. Деталь-

ная схема создания и деятельности подобных организаций, типовые уставные документы и т.п. были разработаны экспертами КонфОП. Инициаторами создания БББ в Москве, Санкт-Петербурге, Волгодонске, Магнитогорске, Барнауле и ряде других городов являлись потребительские организации. Потребительские организации были в состоянии отобрать компании, во-первых, придерживающиеся высоких стандартов взаимоотношений с потребителями (хотя бы выполняющие требования законодательства о защите прав потребителей), а во-вторых, принявших саму идею саморегулирования. Наиболее сложной проблемой было «развести» организацию бизнеса и организацию потребителей, но при этом обеспечить внешний контроль за тем, что организация действительно обеспечивает выполнение стандартов. На сегодняшний день это в полной мере удалось не во всех регионах. Это серьезная проблема, поскольку слишком тесный альянс потребительской организации и бизнеса, с одной стороны, подрывает доверие граждан к организации потребителей, а с другой — делает членство в организации саморегулирования менее привлекательным для компаний.

Другие параметры для классификации

Можно выделить еще несколько параметров для классификации организаций саморегулирования. Так, организации саморегулирования можно разделить на объединяющие *физических* и *юридических* лиц. К первым в России относятся, например, нотариальные палаты и коллегии адвокатов. Большинство организаций саморегулирования относится ко второму типу.

Такое деление существенно, прежде всего, для понимания особенностей управления внутри организации. Для организаций, состоящих из юридических лиц, немаловажным фактором является то, на каком уровне иерархии осуществляется непосредственное участие компаний в ассоциации: на уровне топ-менеджеров, специалистов определенного профиля (руководителей отделов рекламаций и сервисных служб, как в московском БББ) и т.п. То есть помимо проблемы согласования интересов участников ассоциации возникает проблема взаимодействия внутри компании — члена ассоциации, которая может серьезно воздействовать и на эффективность, и на направления работы соответствующих организаций саморегулирования.

Организации саморегулирования с членством физических лиц обычно существуют в специфических профессиональных сферах, в которых требуется высокий уровень квалификации и долгий период обучения. В России к таким организациям относится Федеральная но-

тариальная палата и коллегии адвокатов. В других странах подобные объединения характерны для медиков, юристов, архитекторов, некоторых групп ремесленников и т.п. Само по себе членство физических лиц предполагает большую однородность участников организации, чем при членстве юридических лиц и большую корпоративность. Так называемые «цеховые» организации саморегулирования, как правило, предполагают именно членство физических лиц. В то же время обратной зависимости нет: само по себе членство физических лиц еще не означает цеховую форму организации.

Кроме того, различные организации предлагают различный набор услуг своим членам и различный набор услуг для аутсайдеров, что определяется как целевой функцией организации, так и существующими условиями рынка, традициями и т.п. Различаются организации также по охвату соответствующего сегмента рынка (они могут являться фоном, сигналом для потребителя или доминантой, т.е. могут воздействовать на поведение как инсайдеров, так и всех участников рынка). Можно, наверное, выделить и другие критерии для классификации, но в этом нет необходимости. В следующем разделе мы предложим более спорную, но и более операциональную классификацию по целевой функции организации саморегулирования. Следует иметь в виду, что целевая функция во многом является производной от других параметров деятельности организации саморегулирования, рассмотренных выше. Именно поэтому мы и приводим эту классификацию последней, хотя в дальнейшем оперировать будем именно ей.

Классификация по целевой функции

Эта классификация, на наш взгляд, является наиболее полезной для объяснения стратегического поведения организаций саморегулирования и выработки рекомендаций по государственной политике в этой сфере.

По этому параметру можно выделить три типа организаций саморегулирования:

- *квазирегулирующие;*
- *цеховые;*
- *коллективные брэнды.*

С нашей точки зрения, большинство действующих организаций с достаточной долей уверенности может быть отнесено к тому или иному типу, хотя в них могут присутствовать и черты других типов. Ниже

мы подробно охарактеризуем каждый тип организаций, их сильные и слабые стороны.

К *квазирегулирующим* организациям можно отнести организации саморегулирования, доминирующей целевой функцией которых является регулирование соответствующей отрасли или сегмента рынка. То есть установление определенных стандартов деятельности членов, мониторинг соблюдения этих стандартов и санкции за их нарушения являются непосредственной целью деятельности организации, а не средством достижения какой-либо иной цели, например, получения конкурентных преимуществ.

Достижение этой цели предполагает формальную или неформальную передачу государственных регулирующих функций подобной организации. Формальная передача, как правило, осуществляется на основании закона или иного нормативного акта. Это может происходить путем закрепления в законе прав и обязанностей организации саморегулирования по отношению к членам организации и по отношению к государству (например, обязанности принимать стандарты профессиональной деятельности и следить за их соблюдением, оценивать уровень профессиональной подготовки участников рынка и т.п.) В некоторых случаях подобная передача полномочий может происходить путем официального признания государственными органами кодексов профессионального поведения организаций саморегулирования. Так, в Великобритании существует несколько форм подобного признания.

- Кодексы разрабатываются профессиональными ассоциациями при консультации антимонопольного органа (*Office of Fair Trade*, OFT), а затем официально признаются Генеральным директором OFT. Критерием такого признания служит оценка общего экономического эффекта от принятия кодекса, в том числе позитивное воздействие на качество услуг, предоставляемых потребителям. При этом признается, что введение подобных кодексов, соблюдение которых фактически является условием осуществления профессиональной деятельности в определенной сфере, накладывает определенные ограничения на конкуренцию. Обязанность по контролю за соблюдением установленных правил полностью лежит при этом на профессиональной ассоциации, никакие иные санкции кроме санкций самой организации (судебное или административное преследование) к нарушителям применено быть не может. К подобным кодексам, одобренным OFT, не применяется ряд общих норм антимонопольного законодательства. То есть в данном случае можно говорить об использовании принципа эффективности в антимонопольном регулировании. В настоящее время в Великобритании по этой схеме признано 49 профессиональных кодексов²⁰.

²⁰ National Consumer Council. *Models of Self-Regulation*. NCC, December, 2000.

● «Признанные» кодексы — это документы, принятые на основании определенных нормативных актов. В законодательстве определены некоторые «рамочные» положения, которые в обязательном порядке должны содержаться в подобных документах, однако основное содержание кодексов — дело организации саморегулирования. Контроль за соблюдением кодекса также полностью возлагается на организацию саморегулирования. По этой схеме приняты, например, кодексы юридической и медицинской практики, кодексы в сфере аудиторской и страховой деятельности и т.п.²¹

● Официально рекомендованные кодексы — это документы, разработанные регулируемыми органами при консультации с организациями саморегулирования. Они, как правило, принимаются для расширения и конкретизации законодательных актов. В частности, подобные официально рекомендованные кодексы были приняты в развитие Закона о недвижимости (*Real Estate Act*)²². Эти документы не имеют статуса закона, однако, помимо санкций со стороны организации саморегулирования, к нарушителям может применяться и судебное преследование. Такую схему нельзя отнести к чистому саморегулированию — здесь имеет место смешанная форма, включающая и элементы саморегулирования, и элементы государственного регулирования.

В Европейском законодательстве, как правило, действует следующая закономерность. Если в Директиве предусмотрено создание некоего независимого органа по контролю за соблюдением законодательства в данной сфере, то параллельно заложено требование к государству о содействии разработке добровольных кодексов профессиональной этики. Такая схема имеет место, например, в Директиве 85/577/ЕЕС «О договорах, заключенных вне мест обычного ведения торговли», Директиве 95/46/ЕС «О защите физических лиц в связи с обработкой личной информации и о свободе обращения такой информации», Директиве 97/7/ЕС «О защите потребителей в сфере дистанционной торговли» и других. В этом случае кодексы признаются государствами как часть общей правовой системы, хотя возможность судебного преследования за нарушение добровольных кодексов зависит от правовой системы конкретного государства.

Возможна и неформальная передача функций государственного регулирования организациям саморегулирования. Это, как правило, происходит в сферах, где специального государственного регулирования еще нет. Если бизнес успевает создать эффективную систему саморегулирования до того, как будут приняты соответствующие нормативные акты, то есть шанс, что специальное государственное регули-

²¹ National Consumer Council. *Models of Self-Regulation*. NCC, December, 2000.

²² *Office of Fair Trade press notice*, September, 8, 1988.

рование не появится. Как уже говорилось выше, именно таким образом возникли американские БББ, которые в сфере рекламы действуют именно как квазирегулирующая организация.

Условием успешной реализации квазирегулирующей функции является возможность воздействия организации саморегулирования на весь рынок либо, по крайней мере, на его основную часть. Достижение этого возможно несколькими путями. Сразу оговоримся, что эти способы применимы и для цеховых организаций, которые также зачастую выполняют квазирегулирующую функцию, хотя для них она является не целью, а средством.

Простейшим и наиболее распространенным способом является законодательное закрепление обязательности членства в организации саморегулирования (как вариант, в одной из нескольких организаций). В этом случае участие в организации саморегулирования и соответственно соблюдение принятых ею стандартов деятельности, является условием занятия определенным видом бизнеса. Таким образом обеспечивается полный контроль организации за ведением профессиональной деятельности в определенной сфере. Это, например, схема устройства российского нотариата, когда все частные нотариусы обязаны состоять членами региональных нотариальных палат, которые в свою очередь составляют Федеральную нотариальную палату.

Возможен и более мягкий вариант: занятие определенным видом деятельности возможно и без членства в организации саморегулирования, но существующие традиции делают положение аутсайдеров существенно менее выгодным, чем инсайдеров. Например, в США, Великобритании, Германии, Италии в принципе возможно заниматься архитектурной деятельностью, не являясь членом Архитектурной палаты, но при этом нельзя называться архитектором (сам термин «архитектор» предполагает членство в Архитектурной палате). Чуть более мягкий вариант принят в британских медицинских ассоциациях: формально можно заниматься врачебной практикой, не являясь членом подобного объединения, однако спрос на услуги врачей, не входящих в соответствующие организации, а, соответственно, и уровень доходов, значительно ниже. Поэтому только менее 10% практикующих британских медиков осуществляют эту деятельность не будучи членами соответствующих профессиональных ассоциаций²³. Схожие схемы действуют в ряде стран среди юристов и аудитором. Для того, чтобы такая схема работала, на рынке должны существовать сильные традиции и ярко выраженные предпочтения потребителей. Поэтому подобная ситуация возможна либо в традиционных сферах, где саморегулирование действует в течение десятилетий, а то и столетий, либо при созда-

²³ National Consumer Council. *Self-Regulation of Professionals in Health Care*. NCC, June, 1999.

нии очень сильного коллективного браэда организации саморегулирования (это, скорее, теоретическая возможность, чем реальная практика). Подобные квазирегулирующие организации достаточно тесно смыкаются с «цеховыми», о которых речь пойдет ниже.

Еще одним вариантом полной реализации квазирегулирующей функции является ситуация, когда организация саморегулирования может распространять свои стандарты и требования не только на членов организации, но и на всех участников рынка. В этом случае необходимо наличие сильных неформальных норм, делающих санкции по отношению к аутсайдерам со стороны организации саморегулирования действенными, при том что набор подобных санкций ограничен: только различная степень публичного осуждения. В этом случае позиция организации саморегулирования по отношению к участнику рынка — не члену организации должна оказывать реальное воздействие на поведение потребителей и других контрагентов соответствующей фирмы. Наверное, наиболее яркий пример подобного воздействия — деятельность американских ВВВ в сфере рекламы. Однако подобную ситуацию можно отнести, скорее, к исключительным случаям.

По критерию происхождения квазирегулирующие организации чаще всего создаются «по закону». Но возможна и ситуация, когда в квазирегулирующую постепенно трансформируется организация, созданная для защиты коллективных интересов бизнеса или для реализации конкурентных преимуществ. Однако эти случаи являются, скорее, исключением, чем правилом.

Для квазирегулирующих организаций производство клубных (частных) благ является вспомогательным инструментом (мы не рассматриваем организации, воздействующие на аутсайдеров, но не объединяющие всех или большинство участников рынка, — для них производство клубных благ остается важной задачей, обеспечивающей выживание). При невозможности «голосовать ногами» (выйти из организации без потери бизнеса) уровень производства частных благ, равно как стоимость участия в организации, воздействует только на «голосование руками», возможности которого ограничены (мы не рассматриваем крайний случай, когда издержки участия в организации запретительно высоки и могут привести к уходу с рынка). Поэтому уровень производства частных благ в организациях подобного типа ниже, чем в других.

Квазирегулирующие организации объективно стремятся к закреплению своего положения как регулятора. Зачастую они могут выступать в качестве лоббистов законодательного закрепления обязательности членства и своих полномочий как регулятора рынка. В этом смысле, например, показательна позиция НАУФОРa, который после отмены обязательности членства участников фондового рынка в организациях саморегулирования активно лоббирует законопроект, предусматривающий подобное обязательное членство и закрепление широких

полномочий организаций саморегулирования по отношению к участникам рынка²⁴.

Следует также отметить, что именно в организациях этого типа наиболее широко расходятся интересы членов организации и ее менеджеров. Зачастую менеджеры подобных организаций выступают, скорее, как чиновники, хотя и содержащиеся на частные деньги, чем как наемный персонал собственников (членов организации). В квазирегулирующих организациях проблема управления поведением исполнителя (воздействие членов организации на высший менеджмент) является наиболее актуальной и сложнее всего решаемой.

Вторым типом организаций саморегулирования, классифицированных по целевой функции, являются *цеховые* организации. Основная цель таких организаций – поддержание закрытой корпорации (цеха) с гарантированным уровнем дохода и сравнительными конкурентными преимуществами участников (производство клубных благ для участников организации). Для организаций этого типа характерны: ограничение числа участников, внутренние, а не публичные схемы контроля за деятельностью членов, важная роль традиций и неформальных правил в деятельности организации. Иными словами, для этих организаций в значительной степени действительно характерны черты средневековой цеховой системы.

По внешним признакам цеховые организации часто схожи с квазирегулирующими: то же стремление забрать себе все регулирующие функции, закрепить, если возможно, собственное исключительное положение нормами закона и т.п. Более того, квазирегулирующие организации могут легко трансформироваться в цеховые, а цеховые могут стремиться получить от государства контрольные полномочия и другие регулирующие функции.

Однако мы все-таки выделяем цеховые организации саморегулирования в отдельный тип, исходя именно из целевой функции организации. Цеховые организации больше ориентированы на производство клубных благ, сильнее опираются не только на букву закона, но и на традиции, менее зависимы от государства. Для них регулирующие функции являются не самоцелью, а средством не допустить вмешательство государства и других аутсайдеров в свои внутренние дела. Подобные организации не столько стремятся контролировать всех участников рынка, сколько получить преимущества для собственных членов. Такие преимущества могут поддерживаться традициями, законом или и тем, и другим (последнее, с точки зрения членов ассоциации, предпочтительнее). Для организаций этого типа не так уж важно, действуют ли на рынке аутсайдеры, сколько то, чтобы члены организации имели существенные преимущества перед аутсайдерами.

²⁴ См. подготовленный НАУФОР законопроект «О саморегулируемых организациях», www.naufor.ru

Цеховые организации наиболее распространены среди высококвалифицированных и высокооплачиваемых специалистов: медиков, юристов разного профиля. Они, как правило, предполагают членство физических лиц. Многие подобные организации имеют многовековые традиции и действительно являются наследниками средневековых цехов. Опора на традиции и стереотипы поведения потребителей зачастую позволяет подобным организациям особо не заботиться поддержанием высоких стандартов деятельности: созданный давно позитивный брэнд работает на эти организации и при снижении стандартов функционирования. Примером подобного воздействия традиций могут служить российские адвокатские коллегии. В общественном сознании существует стереотип, что адвокат лучше просто юриста. Более того, и в судах отношение к адвокатам значительно более благожелательное, чем к просто юристам. В данном случае эффект коллективной торговой марки связан не с особыми принципами работы адвокатских коллегий (ни более строгого контроля за качеством оказываемых услуг, ни большего внимания к вопросам этики у адвокатов не наблюдается), не с более высокой квалификацией адвокатов по сравнению с остальными юристами и не с преимуществами, данными адвокатам по закону (по гражданским делам их нет), а с традициями, существующими в обществе. В 2000 г. КонфОП провел исследование качества юридических консультационных услуг, предоставляемых населению адвокатскими коллегиями, частными юридическими фирмами, общественными организациями и т.п. Сравнительный анализ качества консультаций, предоставленных 136 организациями в трех регионах, показал, что адвокатские консультации ничуть не лучше, а зачастую и хуже консультаций, предоставляемых «просто юристами». Однако и многие граждане убеждены в более высокой квалификации адвокатов, и сами адвокаты придерживаются подобного мнения²⁵.

В то же время существуют и относительно молодые цеховые организации: аудиторы, финансовых консультантов и т.п. Эти организации при отсутствии играющих на них традиций стремятся закрепить преимущества для своих членов законодательным путем.

В цеховых организациях проблема управления поведением исполнителя хотя и возникает, но в меньшей степени, чем в квазирегулирующих. Это связано как с большей однородностью членов подобных организаций, так и с тем, что высшие менеджеры организаций зачастую являются представителями, причем действующими, той же самой профессии.

Одним из отличительных признаков подобных организаций является стремление установить высокие входные барьеры. В некоторых случаях подобные организации прямо лимитируют количество собственных членов. В некоторых — устанавливают сложную процедуру вступления в организацию: сдачу сложных квалификационных экзаменов, требования к

²⁵ См. Браун К., Блинова Н., Гоулд С., Завидова С. и др. *Методика проведения потребительских исследований. Результаты исследования юридических услуг*. М., ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2000.

опыту работы, испытательные сроки и т. п. Помимо неденежных входных барьеров, членство в подобных организациях может быть еще и весьма дорогостоящим. Эти меры направлены, прежде всего, на поддержание ореола исключительности и корпоративной замкнутости, а также на поддержание определенного (высокого) уровня доходов членов организации.

Производство общественных благ является для цеховых организаций побочным видом деятельности. Определенные стандарты деятельности служат не столько фактором конкурентной борьбы, сколько входным барьером на рынок. Поэтому у подобных организаций есть тенденция к формальному установлению чрезвычайно высоких стандартов деятельности. С другой стороны, соблюдение этих стандартов, принятие санкций к нарушителям, а особенно разрешение споров с аутсайдерами часто являются слабыми местами данных организаций. Поддержание этих механизмов происходит тогда, когда создается риск внешнего вмешательства в деятельность цеха. Так, в Великобритании юридические ассоциации серьезно пересмотрели, упростили и сделали более прозрачной систему жалоб потребителей на качество адвокатских услуг, после того как в 1985 г. НСС провел глубокое исследование этой сферы, опубликовал результаты и создалась реальная угроза вмешательства государства в деятельность подобных организаций²⁶. Однако, как правило, риск подобного вмешательства не очень велик, поскольку для оценки реального соблюдения стандартов деятельности зачастую необходимы специальные знания, которыми не владеют люди вне корпорации. Вряд ли кто-нибудь, кроме медика, может оценить качество медицинских услуг.

Еще одной особенностью цеховых организаций является то, что стандарты профессиональной деятельности далеко не всегда кодифицированы. Так, большинство российских адвокатов согласны с существованием понятия «профессиональная адвокатская этика», даже более-менее сходясь в том, что понимается под этим. Однако какого-либо документа, принятого адвокатскими коллегиями и кодифицирующего эти принципы, не существует. Соответственно не существует и действенных формализованных механизмов разрешения споров, все конфликты решаются на неформальном уровне.

Организации саморегулирования, представляющие собой *коллективные бранды*, ориентированы на получение конкурентных преимуществ за счет использования коллективной торговой марки. В этом случае производство общественных благ (поддержание стандартов ведения бизнеса, внесудебное урегулирование споров) является средством, позволяющим

²⁶ Результаты первого исследования НСС и рекомендации профессиональным организациям и государственным органам были опубликованы в National Consumer Council, *In Dispute with the Solicitor*, NCC, 1985. Анализ произошедших изменений и констатация заметного улучшения ситуации при сохранении многих проблем дана в National Consumer Council, *The Solicitor's Complaints Bureau: a consumer view*. NCC, December, 1994.

обеспечить конкурентные преимущества, а не самоцелью. В России к организациям подобного типа можно отнести Ассоциацию прямых продаж, Российскую гильдию риэлтеров, БББ, ряд других организаций.

Подобная целевая функция определяет условия выживания и эффективного функционирования. Во-первых, продвижение коллективного брэнда будет эффективным в тех отраслях и при тех условиях, при которых в принципе является выгодной индивидуализация продукции и продвижение собственной торговой марки.²⁷ Во-вторых, должно быть выгодно поддержание именно коллективного брэнда наряду с индивидуальным. Вхождение компании в организацию саморегулирования отнюдь не означает, что эта компания отказывается от поддержания собственного брэнда, поэтому говорить только об экономии на масштабах в данном случае нельзя. В-третьих, эффективным способом поддержания коллективного брэнда должно быть производство общественных благ (гарантии третьей стороны, выражающиеся в наличии и поддержании определенных стандартов ведения бизнеса и системы урегулирования споров).

На выполнение этих условий воздействует множество факторов: уровень и формы конкуренции на рынке, эластичность спроса по цене и по неценовым факторам, степень государственного регулирования рынка и т.п. Рассмотрим некоторые, на наш взгляд, наиболее существенные факторы.

Во-первых, эффективное поддержание коллективных брэндов организациями саморегулирования более вероятно в сферах производства и предложения опытных, а не исследуемых благ²⁸. Именно для опытных благ, измерение качества которых до потребления связано с запретительно высокими издержками, гарантии третьей стороны являются существенным фактором потребительского выбора.

Во-вторых, создание привлекательных коллективных брэндов организаций саморегулирования возможно в отраслях, где отсутствует жесткое государственное регулирование де-факто. Если государством уже установлены и эффективно поддерживаются высокие требования к ведению бизнеса, дальнейшее повышение стандарта с целью создания конкурентных преимуществ вряд ли окажется экономически выгодным. Подчеркнем, что речь идет не о наличии нормативных требований как таковых, а о реальном контроле за их соблюдением со стороны государства. В случае если нормативные требования есть, но они не выполняются, конкурентные преимущества можно извлечь просто из факта соблюдения законодательства.

В-третьих, коллективные брэнды организаций саморегулирования могут стать привлекательными только при общем достаточно низком

²⁷ Подробный анализ этих условий см. в Шаститко А. (ред.) *Транзакционные издержки, связанные с созданием и использованием прав на товарные знаки в России*, М., БЭА, 2000.

²⁸ Опытные блага — блага, оценка качества которых до потребления связана с запретительно высокими издержками. Исследуемые блага — блага, оценка качества которых возможна до потребления. (см. Шаститко А. *Неоинституциональная экономическая теория*. М., ТЕИС, 2000).

стандарте ведения бизнеса. Если в силу каких-то причин потребителям предлагаются в целом качественные товары или услуги с соответствующим постпродажным обслуживанием, то конкурентные преимущества от установления повышенных стандартов деятельности становятся менее существенными. Высокий средний уровень качества товаров и услуг может быть обеспечен либо эффективной конкуренцией (но это вариант для исследуемых, а не для опытных благ), либо эффективным государственным регулированием, о чем было сказано выше. Однако можно предположить и другие причины относительно высокого уровня ведения бизнеса, например, существование неких систем неформальных правил, поддерживаемых бизнесом без создания специальных организаций. Хотя вряд ли такие случаи носят массовый характер.

В-четвертых, конкурентные преимущества за счет коллективного брэнда организации саморегулирования не будут существенными на быстрорастущих рынках с высокой нормой прибыли. Пока клиентов и прибыли хватает на всех, создание столь сложного механизма, как саморегулирование, вряд ли экономически целесообразно. На «зрелом» рынке при снижающейся норме прибыли поиск нетрадиционных форм конкуренции становится существенно более привлекательным.

Значение коллективного брэнда снижается при распространении стандартов организации на значительную долю участников рынка (за счет широкого членства в организации или возможности влиять на аутсайдеров), поскольку в этом случае падает его значение как сигнала для потребителя. Подробнее мы рассмотрим эту проблему в главе 5.

Как уже было сказано, производство общественных благ для организаций саморегулирования этого типа является инструментом поддержания коллективного брэнда. Уровень производства общественных благ будет во многом зависеть от чувствительности спроса на товары фирм — членов организации от этого фактора. В главе 3 мы подробно рассмотрим проблему производства общественных благ и их взаимосвязи с производством частных для разных типов организаций саморегулирования.

В отличие от организаций других типов, охватывающих существенную долю рынка, для организаций саморегулирования, поддерживающих коллективные брэнды, производство клубных благ не равно производству отраслевых. Однако при определенных условиях, в частности, если удастся смягчить проблему «безбилетника», эти организации могут выступать производителями отраслевых благ (отстаивать коллективные интересы всего бизнеса отрасли, в том числе в отношении с государством), о чем также будет подробно сказано ниже.

Если говорить о происхождении организаций подобного типа, то они могут не только сразу создаваться с целью извлечения конкурентных преимуществ, но и возникать под давлением третьих сил, с целью защиты коллективных интересов отрасли или по традиции. Возможно стимулирование создания подобных организаций и со стороны государства.

Глава 3

Экономические функции организаций саморегулирования

Организации саморегулирования можно рассматривать как производителей трех типов благ: клубных (частных), отраслевых (коллективных) и общественных. В рамках данного исследования используются следующие рабочие определения:

- *клубные (частные)* блага как блага для членов организации саморегулирования.
- *отраслевые (коллективные)* блага как блага для отрасли (бизнеса);
- *общественные* блага как блага для общества в целом;

Производство **клубных благ** обеспечивает условие существования организации саморегулирования, поскольку в общем случае члены организации участвуют в ее деятельности и платят взносы не ради идеи, а ради вполне конкретных благ, получаемых от организации саморегулирования, а именно объем членских взносов фирм-участников обеспечивает финансовую основу деятельности организации саморегулирования. Частные блага, производимые организацией, являются так называемыми избирательными стимулами, по определению М. Олсона, и позволяют элиминировать «проблему безбилетника», неизбежно возникающую в деятельности групп специальных интересов, к которым в нашем случае можно отнести совокупность фирм, действующих в данной отрасли, использующих данную технологию или объединенных другими общими интересами. Производство частных благ не является жизненно важным для организаций саморегулирования с обязательным членством, хотя определенный набор подобных благ, как правило, предлагают и такие организации.

Отраслевые блага — это те блага, которые достаются всем субъектам определенной сферы деятельности, вне зависимости от того, состоят ли они членами организации саморегулирования или нет. Так, любое лоббирование в интересах отрасли, судебное опротестование незаконных нормативных актов государственных органов и т.п. является коллективным (отраслевым) благом для определенной группы (для отраслевых ассоциаций группа состоит из всех фирм отрасли, так или ина-

че получающих выгоду от деятельности ассоциации). Вообще говоря, именно производство отраслевых благ, деятельность в интересах всех фирм отрасли является декларируемой целью любой бизнес-ассоциации, не только организации саморегулирования. Эта функция в некоторых случаях может атрофироваться у организаций саморегулирования, но в российских условиях стимулирование организаций саморегулирования к производству отраслевых благ является чрезвычайно важной задачей.

Общественные блага в нашем понимании — это блага для экономических агентов, не являющихся ни членами данной организации, ни членами группы специальных интересов: потребителей услуг предприятий данной отрасли, налогоплательщиков, других секторов бизнеса (для отраслевых ассоциаций) и т.п. Производство общественных благ часто рассматривается как положительная экстерналия деятельности организаций саморегулирования. Однако мы беремся доказать, что производство общественных благ является необходимым условием функционирования организаций саморегулирования, хотя уровень производства подобных благ зависит от многих факторов. Теперь рассмотрим подробно, какие именно клубные, отраслевые и общественные блага производят организации саморегулирования.

Клубные блага

Клубные блага, которые получают фирмы — члены ассоциации саморегулирования, разнообразны. Набор таких благ зависит как от состояния рынка, так и от политики организации саморегулирования, определяемой, прежде всего, ее целевой функцией. Именно соотношение этих двух факторов показывает, в каких благах нуждаются фирмы — члены организации саморегулирования и обладает ли организация саморегулирования конкурентными преимуществами в предоставлении этих благ.

В связи с этим возможно условно разделить клубные блага, производимые организацией саморегулирования, на два вида: те, которые фирма не в состоянии произвести самостоятельно или купить на рынке, и те, которые могут быть произведены (и производятся) вне организации саморегулирования, но такие организации могут обладать сравнительными преимуществами в их производстве.

Особым видом частных благ, которые может производить организация саморегулирования, является *коллективный товарный знак*. Как было показано в главе 2, для многих организаций саморегулирования

главной целью является именно поддержание коллективного брэнда, а для фирм — членов организации конкурентные преимущества, извлекаемые из пользования таким коллективным брэндом, являются основным стимулом к участию в саморегулировании.

Любой товарный знак можно рассматривать как сигнал качества, передаваемый от потребителя к продавцу²⁹. Продавец, предоставляющий качественный товар или услугу, заинтересован в том, чтобы потребитель знал, что товар или услуга качественны. Однако предоставлять потребителю технические данные, свидетельствующие о качестве товара тоже бессмысленно — неспециалист их не поймет. Поэтому продавцу необходимо подать какой-то дополнительный сигнал, понятный потребителю, свидетельствующий о качестве товара или о том, что информации, которую продавец сообщает о себе, можно верить. Именно эту функцию и выполняет товарный знак, индивидуальный или коллективный. Для эффективного выполнения сигнальной функции критичны два обстоятельства: во-первых, соответствующая информация о товарном знаке должна получить широкую огласку, а во-вторых, товарный знак должен оказывать реальное влияние на предпочтения потребителей.

Кроме того, товарный знак можно рассматривать и как контракт, определенным образом связывающий продавца и покупателя³⁰. Как контракт товарный знак обуславливает некоторые обязательства: продавец гарантирует определенный уровень качества своего товара и сопутствующих услуг, а покупатель берет на себя обязательства по разумному применению товара (*proper usage*). Неисполнение контрактных обязательств (а значительная часть из них носит имплицитный характер) будет приводить не просто к разрыву контракта, но и к постепенному «износу брэнда» — утрате товарным знаком своих потребительских свойств, снижению его привлекательности как рыночного сигнала для потребителей.³¹ Износ брэнда может происходить под воздействием появления на рынке более привлекательных по своим ценовым или качественным характеристикам товаров, вследствие незаконного использования данного брэнда и появления контрафактной продукции более низкого качества и др.

Все эти факторы приводят к тому, что от владельца товарного знака требуются определенные, зачастую весьма значительные, издержки по

²⁹ Подробнее о теории рыночных сигналов и товарных знаках как рыночном сигнале см. Милгром П., Робертс Д. *Экономика, организация и менеджмент*. Спб, Экономическая школа, 1999; Менар К. и Вальцескини С. Создание и защита коллективных товарных знаков. *Вопросы экономики*, №3, 1999.

³⁰ См. Менар К. и Вальцескини С. Создание и защита коллективных товарных знаков. *Вопросы экономики*, №3, 1999.

³¹ Об износе брэндов см. Тамбовцев В. Товарный знак как капитальный нематериальный актив. *Вопросы экономики*, №3, 1999.

поддержанию репутации товарного знака и доверия к нему со стороны потребителя, а также по защите от несанкционированного использования.

Коллективные товарные знаки (знаки, право на использование которых имеют несколько независимых юридических лиц) в отличие от индивидуальных, с одной стороны, обеспечивают экономию на масштабах для индивидуальной фирмы, а с другой — могут рассматриваться как принципиально иной вид рыночных сигналов и контрактных обязательств по отношению к потребителю.

Организации саморегулирования, безусловно, не являются единственными носителями коллективных товарных знаков. Вообще говоря, к коллективным товарным знакам относятся и франчайзинговые схемы, когда собственником товарного знака является отдельная фирма, которая передает право на его использование другим фирмам на определенных условиях, и так называемые «сертификационные знаки», право на использование которых предоставляет государственный орган, и ряд других схем. Однако анализ таких схем находится за пределами нашего исследования.

Если говорить о коллективных товарных знаках организаций саморегулирования, то особенность такого знака как рыночного сигнала состоит в том, что потребителю гарантируется определенный стандарт обслуживания и механизм разрешения конфликтов, причем эти гарантии обеспечиваются не самой фирмой, а третьей стороной. Именно наличие повышенного стандарта взаимодействия с контрагентами и мер по поддержанию этого стандарта и обеспечивает воздействие брэнда организации саморегулирования на рыночные предпочтения потребителей. Таким образом, реальное значение коллективного товарного знака как рыночного сигнала тесно связано с уровнем производства общественных благ организацией саморегулирования. Имеет место взаимозависимость: чем больше общественных благ производит организация саморегулирования (высокие стандарты ведения бизнеса, четкая система контроля за их соблюдением, эффективный механизм внесудебного разрешения споров и т.п.), тем эффективнее ее частное благо — коллективный товарный знак. С другой стороны, эффективность коллективного товарного знака как стимула для присоединения к организации позволяет привлечь больше членов, а следовательно, увеличить объем и качество производимых общественных благ.

Стоит, однако, иметь в виду, что эта тенденция действует до определенного предела. Во-первых, с определенного уровня наблюдается убывающая отдача воздействия производства общественных благ на привлекательность коллективного брэнда. Во-вторых, значение коллективного товарного знака как сигнала для потребителя может начать падать при «захвате» организацией саморегулирова-

ния определенного процента рынка либо при распространении стандартов организации не только на собственных членов, но и на других участников рынка. В этом случае конкуренция будет происходить, прежде всего, между членами организации, а не между членами и аутсайдерами.

Следует отметить также, что в ряде случаев эффективность воздействия коллективного знака на предпочтения потребителей может и не быть напрямую связана с общественными благами, производимыми в данный момент времени. Эффективность может определяться традициями, стереотипами сознания, связывающими определенный коллективный товарный знак с высокими стандартами профессиональной этики и качеством услуг. Созданный когда-то позитивный брэнд организации в течение какого-то времени может эксплуатироваться без дополнительных вложений в поддержание качества услуг. Пример такого воздействия традиций — членство юристов в коллегии адвокатов, о чем уже говорилось в предыдущей главе.

Понятно, что не все фирмы — члены организации саморегулирования получают равную отдачу от использования коллективного товарного знака. Это зависит и от интенсивности использования коллективного брэнда, и от затрат по продвижению собственного. В большинстве случаев наличие коллективного знака не означает отказ от вложений в поддержание индивидуального брэнда. Более того, возможно говорить о положительном перекрестном внешнем эффекте от использования коллективного и индивидуального товарных знаков в развитых организациях саморегулирования. Коллективный товарный знак организации саморегулирования служит дополнением к индивидуальному брэнду и может быть использован в его продвижении. В этом, кстати, состоит важное отличие товарного знака организации саморегулирования от многих других коллективных товарных знаков, например, от франчайзинговых схем, в которых происходит полный отказ от индивидуального брэнда.

С другой стороны, не только принадлежность к организации саморегулирования может усиливать конкурентные позиции фирмы, а членство фирм, обладающих определенной репутацией в глазах потребителей и делового сообщества, способствует поддержанию коллективного товарного знака. В значительном числе случаев не просто название организации, а состав ее членов является одним из факторов вступления новых фирм. С этой точки зрения, использование факта членства в организации фирмами в их собственной рекламе поддерживает и репутацию фирмы, и репутацию организации саморегулирования. Возможен и достаточно эффективен вариант коллективной рекламы фирм — членов организации саморегулирования: под коллективной торговой маркой организации публикуется реклама нескольких фирм — членов этой организации. Это оказывается выгодным и с

точки зрения поддержания репутации, и с точки зрения экономии на масштабах (оптовая скидка на рекламу). Такую схему практикуют, например, некоторые американские ВВВ.

Взаимное воздействие брендов организации и отдельных фирм может создавать еще одно частное благо для членов организации — *принадлежность к клубу избранных*. В данном случае важно не то, что в организации поддерживаются определенные стандарты профессиональной деятельности, а то, что в нее входят определенные фирмы с высокой репутацией и/или влиянием. Однако надо иметь в виду, что этот стимул постепенно размывается с ростом числа членов организации и вступлении в нее фирм, которые особенно заинтересованы в этом стимуле (вступление в некий клуб является для них подъемом на новую ступень влияния). То есть наблюдается обычное явление ухудшающегося отбора³². В принципе, действуют два фактора в противоположных направлениях: ухудшающий отбор, постепенное снижение «громкости» имен фирм, вступающих в организацию, и традиции, привычка воспринимать некую организацию как клуб избранных, которая, как всякая неформальная норма, весьма устойчива. Иллюстрацией этого процесса могут служить все те же адвокатские коллегии: с одной стороны, в последнее время в России значительно упростилось вступление в коллегии, так что можно говорить о постепенном снижении, а то и ликвидации профессионального превосходства адвокатов над юристами — не членами адвокатских коллегий. С другой стороны, в общественном сознании адвокат по-прежнему лучше, чем «просто юрист».

Весьма важным и привлекательным клубным благом для членов организаций саморегулирования может стать заложенная в законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», принятом Государственной Думой 14 июля 2001 г., *возможность упрощенного государственного контроля* за членами организаций саморегулирования. В законе предусмотрено, что если в рамках организации саморегулирования существуют механизмы солидарной ответственности за нанесение членами организации саморегулирования ущерба третьим лицам, плановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся не по отношению ко всем фирмам — членам этой организации, а только к 10 % членов. Подобный упрощенный механизм действует до

³² Ухудшающий отбор (*adverse selection*) — термин, первоначально заимствованный из страхового дела и означавший склонность покупать страховку теми, у кого выше вероятность наступления страхового случая. В современной экономической теории этот термин используется для обозначения одного из видов предконтрактного оппортунизма, когда контракт стремятся заключить только те, кто потенциально получает больше выгод от заключения данного контракта и обладает об этом частной информацией, недоступной контрагенту (см. Шаститко А. *Неоинституциональная экономическая теория*. М., ТЕИС, 2000).

тех пор, пока плановые проверки не выявили нарушения обязательных требований закона. Если такие нарушения выявлены, то государственный контрольный (надзорный) орган вправе принять решение о прекращении особой процедуры контроля в отношении членов организации саморегулирования. В данном случае происходит классический обмен частных благ для членов организации саморегулирования (значительно менее жесткий государственный контроль) на общественные блага — самостоятельное поддержание высоких стандартов деятельности и механизмов ответственности перед третьими лицами. Однако оговоримся, что пока это положение закона является лишь потенциальной возможностью, поскольку не разработаны конкретные механизмы и инструкции для государственных контролирующих органов.

Другие виды частных благ, предоставляемых организациями саморегулирования своим членам, в большей степени являются конкурентными, аналог которых может быть произведен и внутри отдельной фирмы, и предлагается на рынке. Это, например, услуги по *консультированию* компаний-членов и по *обучению персонала*. Со стороны фирм возможны обращения в консалтинговые, юридические, тренинговые и т.п. фирмы либо создание специальных подразделений внутри собственной компании, однако организации саморегулирования вполне могут оказаться конкурентоспособны на этом поле за счет узкой специализации и экономии на масштабе. Тренинговые и консультационные услуги членам предлагают практически все российские организации саморегулирования. Более того, для отраслевых профессиональных организаций (например, Российской гильдии риэлтеров, НАУФОР) подобные услуги являются, по крайней мере, не менее важным клубным благом, чем поддержание коллективного брэнда. Зачастую организации саморегулирования выходят с предложением данных услуг на открытый рынок и продают их компаниям — не членам ассоциации. В этом случае, с одной стороны, происходит укрепление финансового положения организации саморегулирования (стоимость таких услуг для аутсайдеров дороже, чем для членов ассоциации), но, с другой — размывается система избирательных стимулов: зачем становиться членом организации, если требуемый набор услуг можно получить и так. Как правило, организации саморегулирования ищут баланс между сохранением избирательных стимулов и расширением своего присутствия на рынке определенных услуг эмпирическим путем. При этом используется и разница в ценах для членов и не членов организации, и разный характер услуги (общий тренинг по законодательству «для всех» и углубленный анализ конкретных проблем конкретной фирмы-члена, как, например, действует московское БББ). Однако следует иметь в виду, что проблема соотношения услуг «только для членов» и услуг, предлагаемых на открытом рынке, весьма непростая и мы вернемся к ней позже.

Еще одним видом клубных благ для фирм — членов организаций саморегулирования может являться *прямая защита их интересов* в отношениях с аутсайдерами, прежде всего с потребителями и с государством. Производством этого блага широко распространено в цеховых организациях саморегулирования, хотя и не всегда открыто декларируется (в этом случае зачастую защита интересов членов организации принимает форму затянутой и усложненной процедуры рассмотрения жалоб потребителей). Эта услуга предлагается и организациями других типов. Известно, что, например, московское БББ представляет интересы своих членов в суде по потребительским вопросам, если потребитель, не согласный с решением арбитража БББ не в его пользу, все-таки решился подать в суд на компанию. Юристы БББ представляют интересы членов и в случае необоснованных, с точки зрения организации саморегулирования, претензий государственных органов, ведающих потребительскими вопросами (например, территориальных управлений МАП РФ). В определенной мере эта сфера также является конкурентной, однако здесь возможен дополнительный эффект от использования имени организации как представителя интересов, если организация обладает соответствующей репутацией. В российских условиях эта деятельность важна еще и потому, что отдельная фирма далеко не всегда готова к противостоянию с государством. Особенности российской правовой и экономической систем таковы, что на рынке практически нет абсолютно «белого» бизнеса, соблюдающего абсолютно все требования законодательства. Отсюда возникает страх и неготовность защищать правовыми методами свои даже абсолютно законные интересы, ведь в ответ государство может «нарыть» массу нарушений в других сферах. Поэтому организации бизнеса, которые могут взять на себя решение спорных проблем и отрасли в целом, и отдельных компаний путем судебного и административного обжалования незаконных действий и документов государственных органов чрезвычайно важны для нормального развития экономики.

В качестве еще одного возможного клубного блага можно упомянуть *внесудебное урегулирование споров*. Однако действительно ли является эта функция организаций саморегулирования клубным благом для ее членов зависит, прежде всего, от эффективности и стоимости других путей разрешения споров, в том числе судебных. На практике компании заинтересованы в системе внесудебного разрешения споров в том и только в том случае, если эта система принципиально дешевле для них, чем судебная процедура. В России, где судебная процедура относительно дешева и чрезвычайно затянута, для компаний в конфликтах с потребителями во многих случаях выгоднее провоцировать их на судебное разбирательство. Понятно, что значительная часть потребителей просто не будет связываться с судом, а те, кто

пойдет в суд и даже выиграет дело, вряд ли получит суммы, сильно превышающие те, которые получили бы по решению внесудебного органа. Более того, проигрыш судебного дела не только не наносит сколь-нибудь серьезного финансового ущерба, но и практически не вредит репутации. Внесудебная система в таких условиях остается выгодной для компаний в том случае, если у них отсутствует собственная служба рекламаций с квалифицированным персоналом и эта функция передается организации саморегулирования (верно, как правило, для мелких и средних компаний). Хотя в развитых системах внесудебного урегулирования основным требованием к жалобщику является первоначальный контакт с компанией. Так что здесь есть определенное противоречие. Однако даже если внесудебное урегулирование не является частным благом для компаний, оно как общественное благо остается способом поддержания коллективного торгового знака и, следовательно, конкурентных преимуществ фирм — членов организации саморегулирования. И поэтому даже в тех случаях, когда члены не получают прямых материальных выгод от наличия системы внесудебного разрешения споров и количество реальных обращений потребителей в такие системы невелико, внесудебные механизмы декларируются и поддерживаются организациями саморегулирования в рабочем состоянии. Ниже мы более детально рассмотрим особенности процедуры внесудебного урегулирования споров, принятые в организациях саморегулирования.

Отраслевые блага

Отраслевые блага — это те блага, которые получают фирмы, действующие в определенной сфере, вне зависимости от того, являются ли они членами организации саморегулирования или нет. В данном случае фирмы, работающие в одной сфере, выступают как группа специальных интересов. Мы можем говорить о двух основных типах подобных благ:

- *установление благоприятного для отрасли режима государственного регулирования;*
- *улучшение имиджа отрасли в глазах общества.*

В соответствии с теорией общественного выбора для достижения первой цели группы давления (ассоциации бизнеса в нашем случае) могут использоваться три механизма влияния. Во-первых, воздействие на избирателя путем снижения для него издержек голосования и издержек,

связанных с поиском информации (распространение информации, прежде всего поддерживающей позицию данной группы специальных интересов). Во-вторых, предоставление политическим силам информации, в том числе аналитической и технической, о последствиях того или иного экономического решения (естественно, отражающей интересы отрасли). В-третьих, прямое воздействие на лиц, принимающих решения, лоббирование принятия законодательства и иных нормативных актов, максимально отражающих интересы бизнеса в данной сфере, либо, наоборот, препятствование принятию жестких регулирующих норм.³³ В этот перечень следует добавить использование судебных механизмов оспаривания решений государственных органов, что в российских условиях представляется чрезвычайно важным. Мы не будем подробно анализировать механизмы воздействия групп специальных интересов на государство, отметим только, что такое воздействие в развитых демократиях и в условиях российской действительности различается по формам, но сходится по целям: максимальный учет коллективных интересов бизнеса в государственной политике.

Примером деятельности российских организаций саморегулирования можно считать их участие в разработке пакета законопроектов по де бюрократизации экономики и поддержку борьбы с незаконными административными барьерами на федеральном и национальном уровне, в том числе путем использования судебных механизмов. Организациями саморегулирования и отдельными компаниями были предоставлены экспертные ресурсы для такой работы, они активно участвовали в разработке и экспертизе соответствующих законопроектов. Впрочем, следует отметить, что в подготовке пакета по де бюрократизации участвовали и многие бизнес-объединения, которые нельзя отнести к организациям саморегулирования, и отдельные компании, не входящие ни в какие ассоциации³⁴.

Вторая группа отраслевых благ весьма актуальна для тех отраслей, имидж которых был подорван большим количеством недобросовестных, а то и чисто мошеннических фирм. Из сфер, где эта проблема весьма актуальна и где существуют организации саморегулирования, можно выделить сферу прямых продаж. В сознании значительного числа потребителей прямые продажи ассоциируются с полумошенничес-

³³ Подробнее о механизмах воздействия групп давления на принятие государственных решений см., например, Олсон М. *Логика коллективных действий*. М., Фонд экономической инициативы, 1995; Buchanan, J., Tullock, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, 1962; Green, J., Laffont, J. *Individual Incentives in Public Decision-Making*, Amsterdam, North Holland, 1979.

³⁴ Подробнее о проблеме административных барьеров в экономике России, опыте борьбы с ними и разработке пакета законопроектов по де бюрократизации экономики см. Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования. *Вопросы экономики*, №5, 2001; Крючкова П. *Административные барьеры в экономике России*. М., ИНП, 2001; Овсянникова А., Сорк Д. *Опыт общественного договора: работа над пакетом нормативных предложений по де бюрократизации российской экономики*. М., ИНП, 2001.

кими схемами ведения бизнеса, когда потребителю любой ценой пытаются «впарить» товар. При этом продавец не оставляет никаких своих координат, отсутствует возможность обменять некачественный товар. Довольно часто таким методом продаются откровенно некачественные товары либо товары по сильно завышенным, по сравнению со среднерыночными, ценам. Кроме того, даже при честном ведении бизнеса продавец может использовать так называемый «эффект сюрприза», то есть ему легче убедить потребителя в хороших свойствах товара и в том, что этот товар потребителю совершенно необходим. Что еще хуже, потребителя, к примеру, одинокую женщину, может раздражать присутствие в доме постороннего человека, и поэтому потребитель может подписать контракт не читая или купить ненужный товар только для того, чтобы избавиться от назойливого продавца. Все это приводит к общему падению доверия потребителей к этой форме торговли, несмотря на ее явные удобства для потребителей. Соответственно фирмам, действующим в этой сфере, приходится не просто продвигать свою торговую марку, но и преодолевать неприятие потребителями самой этой формы торговли. Поэтому в деятельности ассоциаций прямых продаж (и международной, и национальных), значительное место занимает просвещение потребителей и государственных служащих о сути метода прямых продаж, о его преимуществах для потребителей, о том, что большинство фирм в отрасли ведет бизнес вполне добросовестно и т.п., а также иные действия по улучшению имиджа отрасли в целом.

Ключевым вопросом производства отраслевых благ является так называемая «проблема безбилетника» (*free-riding problem*). Деятельность по защите и выражению коллективных интересов бизнеса осуществляет организация, то есть затраты несут только ее члены, однако выгоды получают все. Это верно для всех типов отраслевых благ, производимых не только организациями саморегулирования, но и другими бизнес-ассоциациями.

Существует ряд способов решения или смягчения «проблемы безбилетника»³⁵. Во-первых, острота проблемы зависит от численности, стабильности и однородности группы. Так, «проблема безбилетника» менее актуальна в малых группах, где возможен контроль за деятельностью каждого и можно путем переговоров с относительно низкими издержками их ведения решить проблему распределения затрат для достижения коллективных интересов. То есть, если говорить об интересах отрасли, проблема может быть относительно легко решена в олигополистических отраслях. Аналогично проблема менее остра, если члены группы однородны, что обеспечивает совпадение интересов. В нашем случае это означает принадлежность фирм к одной отрасли,

³⁵ О «проблеме безбилетника», способах ее решения и шире — о проблеме коллективных действий см. Олсон М. *Логика коллективных действий*. М., Фонд экономической инициативы, 1995.

примерно одинаковый размер фирм и известность их торговой марки и т.п. Во-вторых, возможно создание избирательных стимулов (положительных или отрицательных) для членов группы, которые будут побуждать их к участию в деятельности по отстаиванию общих интересов. Частные блага, производимые бизнес-ассоциациями, являются такими избирательными стимулами. В-третьих, если для кого-то из участников выигрыш от производства коллективного блага выше издержек, такой участник может взять на себя все расходы по производству коллективного блага, не обращая внимания на то, что пользу от его деятельности получают и «безбилетники». В-четвертых, в организациях, охватывающих весь рынок или его существенную долю, отраслевые и клубные блага совпадают, поскольку в отрасли полностью или совсем отсутствуют участники рынка — не члены организации. Такая ситуация не означает, что проблема «безбилетника» полностью исчезает, но она переносится внутрь организационной структуры, где ее решение найти легче.

С нашей точки зрения, в значительном числе случаев производство отраслевых благ выгоднее в рамках бизнес-ассоциаций, не производящих общественные блага, то есть не являющихся организациями саморегулирования. В этом случае наблюдается прямая экономия: средства, полученные путем использования избирательных стимулов (производства частных благ), тратятся только на производство отраслевых, а не общественных (только на лоббирование, а не на разрешение конфликтов, например). Однако из этого правила есть серьезное исключение: возможна ситуация, когда эффективное производство коллективных благ невозможно без производства общественных. Это происходит в том случае, когда, с точки зрения общества и/или государства, производство общественных благ является условием, при котором допустимо удовлетворение коллективных интересов бизнеса. Условно говоря: государство готово либерализовать контроль за определенной сферой (или не вводить регулирования в новой сфере), если бизнес принимает на себя обязательства по выработке стандартов в этой сфере, наказанию нарушителей, разрешению споров. В этом случае реализация функций саморегулирования (производства общественных благ) может усиливать переговорные позиции лоббирующей бизнес-ассоциации. Кроме того, в российских условиях способность бизнеса к самоорганизации и отстаиванию собственных интересов следует признать недостаточной (за исключением нескольких сильных отраслевых лобби и олигархических структур). Поэтому отстаивание коллективных интересов бизнеса организациями саморегулирования в российских условиях является не только фактором, повышающим привлекательность таких организаций для отдельных компаний, но и чрезвычайно важной экономической функцией, воздействующей на рынок и на государственную экономическую политику в целом.

С другой стороны, есть эмпирические доказательства того, что организация саморегулирования вполне может существовать, фактически не производя коллективных благ, а ограничиваясь только частными и общественными. Ярким примером подобной организации служат американские ВВВ, которые если и производят отраслевые блага, то косвенно, показывая эффективной работой по производству общественных благ, что вводить или ужесточать государственное регулирование, например, рекламной сферы, нет необходимости. При определенных условиях такая система вполне жизнеспособна и эффективна, с точки зрения общества и фирм — членов организации. Такого рода ситуация достаточно типична для организаций, в которых не наблюдается жесткого единства интересов членов, прежде всего, для межотраслевых организаций (типа БББ), либо организаций, охватывающих достаточно широкую отрасль. С другой стороны, такой же результат возможен, если основным частным благом, производимым организацией, является коллективный товарный знак. Как уже говорилось, для извлечения конкурентных преимуществ от использования коллективного товарного знака организации саморегулирования важно, чтобы эта организация обеспечивала производство благ общественных (поддержание высоких стандартов ведения бизнеса, внесудебное урегулирование споров и т.п.). Производство же коллективных благ (защита интересов бизнеса отрасли) либо безразлично для потребителей, либо даже может ослаблять коллективный брэнд (в глазах конечных потребителей защита интересов бизнеса скорее является недостатком, чем достоинством).

Производство отраслевых благ может также вступать в противоречие с производством частных. Защита и представительство интересов бизнеса данной сферы бизнес-ассоциацией будет тем эффективнее, чем более широким является членство в этой организации. При увеличении реального членства в организации возможно усиление переговорной позиции такой ассоциации. Однако при расширении членства (и объективном снижении требований к членам) снижается и значение избирательных стимулов, прежде всего коллективного товарного знака.

Общественные блага

В рамках данного исследования под общественными благами (в отличие от отраслевых) мы понимаем те блага, которые получают экономические агенты за пределами группы специальных интересов. Это, прежде всего, конечные потребители, а также государство, смежные сектора рынка и т.п.

Основным общественным благом, производимым организациями саморегулирования, является *установление и поддержание повышенных стандартов ведения бизнеса* в определенной сфере. Для потребителя это означает снижение транзакционных издержек поиска и обработки информации и измерения, а также снижение риска оппортунистического поведения контрагента, поскольку организация саморегулирования обеспечивает контроль за соблюдением своими членами (а в предельном случае и всеми фирмами на рынке) установленного стандарта.

Уровень производства этого блага может различаться в зависимости от влияния конкретной организации, степени охвата членством соответствующего сектора, традиций, иных внешних условий и т.п. Так, стандарты, предлагаемые организациями саморегулирования, могут восприниматься как *фон* на определенном секторе рынка. Реально их соблюдает относительно небольшое число фирм – членов организации, на предпочтения потребителей они (пока) серьезного влияния по сравнению с другими факторами не оказывают, однако некую планку задают. Это состояние весьма неустойчивое, поскольку на стадии «фона» повышенные по сравнению с основной массой рынка стандарты не дают фирмам-участникам реального конкурентного преимущества, хотя и влекут дополнительные издержки. Таким образом, организация либо должна развиваться дальше, чтобы членство в ней стало реальным сигналом для потребителей, либо она объективно стагнирует или перерождается. Продвижение коллективного товарного знака должно идти двумя параллельными путями: усиление привлекательности и известности этого брэнда в глазах потребителей и укрепление избирательных стимулов для членов организации, в том числе не связанных напрямую с известностью коллективного товарного знака. Переход от состояния фона к состоянию реального сигнала для потребителя требует существенных инвестиций либо от фирм – членов организации, либо от других заинтересованных сторон. На наш взгляд, большинство российских организаций саморегулирования (исключая организации с обязательным членством) находятся именно на этой стадии.

На более высокой ступени членство в организации саморегулирования является реальным *сигналом* для потребителей. То есть при прочих равных условиях потребители и другие контрагенты предпочитают иметь дело именно с членами данной организации. В этом случае, с одной стороны, растет значение коллективного товарного знака для фирм – членов организации и как следствие все больше фирм данной сферы стремится присоединиться к организации. Это позитивно воздействует на объем располагаемых финансовых ресурсов и, соответственно, на объем производства общественных благ. С другой стороны, все больший сегмент рынка работает по стандартам организации, охвачен системой внесудебного разрешения споров и т.п., то есть повы-

шается общее качество взаимодействия с контрагентами и снижается угроза оппортунистического поведения со стороны продавцов. Мы считаем, что именно этот уровень является оптимальным с точки зрения баланса интересов общества (аутсайдеров) и фирм — членов организации саморегулирования.

Возможна и более высокая степень воздействия организации саморегулирования на стандарты деловой практики в конкретной сфере. Влияние организации саморегулирования может быть так высоко, что *ее стандартам вынуждены следовать не только ее члены, но и все фирмы на рынке*. Подчеркнем, что речь не идет о формальной обязательности членства в организации, просто сложившиеся обычаи делового оборота требуют соблюдения установленных стандартов. Такого уровня развития достигли, например, американские ВВВ в сфере регулирования рекламы. Они разбирают жалобы и выносят рекомендации по изменению рекламы, прежде всего, для фирм, не являющихся членами ВВВ. Сила воздействия организации на общественное мнение такова, что если некая фирма откажется от соблюдения установленных добровольных стандартов, информация об этом нанесет серьезный урон ее деловой репутации. С точки зрения потребителей и государства такая ситуация является оптимальной. Однако в этом случае в значительной мере теряются конкурентные преимущества принадлежности к организации саморегулирования, членство в организации перестает быть сигналом для потребителей, поскольку по стандарту деятельности отсутствует различие между членами и не членами организации. В этом случае необходимо развитие производства иных частных благ, помимо коллективного товарного знака, стимулирующих вступление в организацию, либо снижение до минимума издержек членства в организации, так что традиция участия, а не реальные частные блага будут главным фактором принятия решения о членстве. Если говорить о российском саморегулировании, то вряд ли в ближайшее время хоть одна из организаций саморегулирования достигнет этой стадии хотя бы потому, что формирование соответствующих традиций и неформальных правил требует весьма продолжительного времени.

Аналогичного уровня воздействия на отрасль можно достигнуть и в том случае, когда членство в организации саморегулирования является обязательным. Однако в этом случае возникает масса негативных последствий, которые могут перевешивать плюсы полного охвата рынка соответствующими стандартами. Об этом мы поговорим ниже.

Говоря о стандартах ведения бизнеса, принимаемых организациями саморегулирования, мы подразумеваем, что созданы и действуют *механизмы мониторинга деятельности членов и система санкций за нарушение стандартов*. Само по себе декларирование принятия некоего кодекса без механизмов его соблюдения является недостаточным. Именно поэтому, говоря об отличительных признаках организаций саморегулирования

по сравнению с другими бизнес-ассоциациями, мы выделяли не просто функцию разработки отраслевых стандартов, но функцию контроля за их соблюдением и применения санкций к нарушителям. В ряде случаев проблема отсутствия адекватных механизмов контроля при формально принятом стандарте является достаточно острой, причем связана она может быть как с нежеланием фирм — членов организации обеспечивать реальный контроль за своей деятельностью, так и просто с недостатком финансовых, организационных и людских ресурсов для осуществления этой деятельности. Одним из решений проблемы может стать частичное возложение функций мониторинга на иные организации, например, потребительские. В российской практике организации саморегулирования, как правило, с удовольствием сотрудничают с организациями потребителей, которые зачастую обладают и большим опытом, и большими техническими возможностями для осуществления реального мониторинга деятельности фирм — членов организации саморегулирования. То есть в данном случае в системе саморегулирования присутствует элемент сорегулирования, реально укрепляющий систему.

Говоря о стандартах деятельности организаций саморегулирования, необходимо остановиться еще на двух проблемах. Стандарты (требования к членам) могут при определенных условиях служить входным барьером на рынок. Эта тенденция особенно характерна для цеховых организаций, стремящихся ограничить число участников рынка. При этом установление чрезвычайно высоких формальных требований к ведению той или иной деятельности на входе вполне может сопровождаться неэффективной системой мониторинга и урегулирования споров для тех, кто уже является членами организации. Примеры медицинской и юридической сферы в Великобритании, рассмотренные выше, служат подтверждением этому тезису. В целом же решение проблемы создания входных барьеров лежит в русле антимонопольной политики, о чем мы поговорим в главе 4.

Еще одной проблемой является возможность, во многом потенциальная, снижения стандартов деятельности вследствие конкуренции между несколькими организациями саморегулирования. Рассмотрим ситуацию, когда на рынке существует обязательность членства в какой-либо организации саморегулирования и действуют две подобные организации (ситуация российского фондового рынка до отмены обязательности членства). Логично, что организации конкурируют между собой за членов. Эта конкуренция может носить ценовой характер (размер членских взносов), может осуществляться путем предоставления различного набора клубных благ (именно эта тенденция преобладала на российском фондовом рынке), а может идти и по другому пути: при примерно одинаковом наборе клубных благ и размере членских взносов более привлекательной оказывается та организации, требования к членам в которой ниже. Соответственно может идти перете-

вание компаний в организацию с более низкими стандартами членства и таким образом снижаться общий уровень ведения бизнеса на определенном рынке. В данном случае мы рассматриваем такую ситуацию как теоретическую гипотезу, а не как актуальную практическую проблему, но она вполне реалистична.

Другим общественным благом, производителем которого являются организации саморегулирования, является *система внесудебного урегулирования споров*. Вообще говоря, системы внесудебного урегулирования споров могут развиваться и вне организаций саморегулирования. Так, из 27 схем Омбудсмана, существующих в Великобритании и Ирландии, примерно треть функционирует как независимые государственные агентства и финансируются государством, тогда как остальные являются элементами системы саморегулирования бизнеса (финансируются и управляются бизнесом)³⁶. Однако именно наличие системы внесудебного урегулирования споров является, с нашей точки зрения, одним из признаков организации саморегулирования. На определенной стадии развития системы эта функция может быть придана отдельной организации, не той, которая разрабатывает стандарты деловой практики. Более того, ряд авторов считает, что подобное разделение функций установления стандартов и разрешения споров является необходимым условием эффективности всей системы саморегулирования.³⁷ Мы не будем пока углубляться в обсуждение этой проблемы, скажем только, что даже при разделении функций установления стандартов и разрешения споров основная масса компаний, являющихся членами одной организации, являются и членами другой.

Системы внесудебного урегулирования споров разнятся от страны к стране в зависимости от правовой системы и правовых традиций. Однако большинство из них имеет следующие общие черты:

- решение органа по урегулированию споров является обязательным для фирмы — члена организации саморегулирования, и если позволяет правовая система, то и для аутсайдеров;
- процедура бесплатна для потребителя и значительно дешевле для компании по сравнению с судебной процедурой;
- решение принимается не только на основании соответствующего законодательства, но и на основе кодексов делового поведения организаций саморегулирования, здравого смысла и соображений справедливости;
- в отличие от судебной процедуры рассмотрение споров носит конфиденциальный характер.

³⁶ National Consumer Council *A-Z of Ombudsmen*. NCC, 1997.

³⁷ См., например, Левенчук А. *Саморегулирование и разработка стандартов*, 1997. www.libertarium.ru/libertarium/regul; Левенчук А. *Институциональная реформа саморегулирования*, 1998 www.libertarium.ru/libertarium/regul

Как правило, процедура внесудебного разрешения споров является трехступенчатой. Сначала потребитель или конкурент должен самостоятельно вступить в контакт с ответчиком. Многие системы внесудебного урегулирования споров просто отказываются принимать жалобы, если первоначально такая жалоба не была направлена в компанию, к которой есть претензии. Если самостоятельные переговоры потребителя с компанией не увенчались успехом, то организуются неформальные переговоры при посредничестве представителя структуры по урегулированию споров. На этом этапе представитель такой структуры действует не как судья, а как медиатор, помогая сторонам договориться. Если конфликт не улажен и на этой стадии, то проводится формальное слушание и выносится формальное решение по специальной процедуре. При этом процедура в любом случае значительно менее формализована, чем судебное разбирательство. Решение подобного квазисудебного органа в большинстве стран является обязательным для сторон, если предварительно они подписали согласие на разрешение спора таким органом.

Как показывает практика, большинство споров решаются уже на первых двух стадиях. Так, в 1996 г. в британском банковском Омбудсмане из 6167 жалоб формальное рассмотрение потребовалось только в 184 случаях (менее 3%), в Омбудсмане строительных обществ в 87 случаях из 11375 (менее 1%).³⁸ По статистике *Council of Better Business Bureau*, в системе американских ВВВ до стадии формального рассмотрения доходят не более 2-3% жалоб.³⁹

Необходимо отметить, что системы внесудебного урегулирования споров сами по себе лучше сочетаются с англо-саксонской правовой традицией, поскольку это позволяет при неформальном решении конфликтов решать дело не только «по закону», но и «по справедливости». Однако и в системе континентального права системы внесудебного урегулирования вполне прижились, хотя в этом случае основным преимуществом является простота и дешевизна, а не возможность более неформального подхода. Важным фактором эффективности внесудебных урегулирований является соотношение этого механизма с системой государственного правосудия. Так, в Великобритании и США различного рода посреднические схемы органично дополняют структуру формальных судов. Решение посредника при подписании соответствующего договора на посредничество становится обязательным не только для компании — члена ассоциации, при которой действует посредник, но и для контрагента. Более того, в случае если решение внесудебного органа не исполняется добровольно, оно передается в суд общей юрисдикции и

³⁸ National Consumer Council *A-Z of Ombudsmen*. NCC, 1997.

³⁹ Сайт Council of Better Business Bureau www.cbbb.org

далее принудительное исполнение решения идет по тем же правилам, что и для судебных решений.

В ряде стран, прежде всего в США и Великобритании, можно говорить о формировании целого рынка услуг по внесудебному урегулированию споров. Эти услуги предлагаются и организациями саморегулирования, и органами власти на местном уровне, и частными фирмами. То есть имеет место, во-первых, институциональная конкуренция государственной судебной системы и частных систем урегулирования споров, а, во-вторых, частное предложение общественных благ (услуг по правосудию). Если рассматривать услуги по внесудебному разрешению споров организациями саморегулирования и как общественные блага, и как частные блага для членов, то следует признать, что в ряде стран на этом рынке существует жесткая конкуренция, и организации саморегулирования являются отнюдь не уникальными поставщиками такого рода услуг. Поэтому, для того чтобы предложение услуг по внесудебному урегулированию действительно являлось избирательным стимулом, необходимо постоянное повышение их качества и снижение цен. С другой стороны, если в обществе существует спрос на внесудебное урегулирование, организации саморегулирования начинают предлагать подобные услуги не только собственным членам, но и всем желающим. Понятно, что, с одной стороны, это формирует дополнительные источники дохода, а с другой, снижает значение избирательных стимулов.

В отличие от Великобритании и США в России рано говорить о спросе на услуги по внесудебному урегулированию споров. Сказывается отсутствие традиций, недостаточное развитие правовой базы для внесудебного урегулирования, относительно низкие прямые издержки традиционной судебной системы. В данном случае, с точки зрения фирм — членов организации саморегулирования, услуги по внесудебному разрешению споров являются чистым примером общественного блага, а никак не частного. Однако декларирование и поддержание на ходу системы внесудебного урегулирования споров даже при незначительном числе обращений граждан является условием поддержания коллективного брэнда, а в ряде случаев усиливает переговорные позиции организаций саморегулирования при обеспечении коллективных интересов отрасли.

Еще одним возможным общественным благом является *экономика расходов общества на регулирование и повышение эффективности таких расходов*. Этот эффект появляется за счет того, что сокращаются государственные расходы на регулирование. Частные же средства на поддержание системы саморегулирования тратятся более эффективно, поскольку, во-первых, существует контроль фирм — членов организации за расходованием средств, а во-вторых, существует конкуренция между организациями саморегулирования и между организациями са-

морегулирования и другими институтами, в-третьих, уменьшаются управленческие связи и усиливается обратная связь с рынком и его субъектами.

Экономия расходов на регулирование может возникать, если организации саморегулирования реально заменяют государственное регулирование, либо если им передается часть функций государственного регулирования. При этом не принципиально, возникли ли организации саморегулирования по инициативе государства именно с целью снизить затраты на регулирование или они возникли «снизу», но в результате их деятельности объем государственного вмешательства сократился. Однако сокращение государственных расходов на регулирование конкретной сферы может означать серьезный рост прямых расходов бизнеса на поддержание системы саморегулирования. Эта проблема является достаточно острой в случае обязательности членства в организации саморегулирования и единственности организации в отрасли. В этом случае отсутствует конкуренция как со стороны других организаций саморегулирования (или хотя бы потенциальная возможность их появления), так и со стороны других институтов, предлагающих аналогичные услуги. Все это вполне может приводить к необоснованному росту издержек на поддержание системы саморегулирования и потери преимущества дешевизны по сравнению с государственным регулированием. Понятно, что сокращения расходов на поддержание системы регулирования не происходит и в том случае, если не происходит разделения функций системы государственного регулирования и саморегулирования, государство по-прежнему продолжает решать задачи не только стратегического, но и оперативного управления отраслью. Вообще говоря, расчет возможных выгод и издержек от замены государственного регулирования на саморегулирование для российских условий представляет собой очень интересную и важную задачу как с точки зрения экономической теории, так и с сугубо прикладной точки зрения.

Создание организаций саморегулирования и передача им части функций государства позволяет в некоторых случаях решать не просто вопрос контроля за данной конкретной сферой, но и более широкий круг вопросов. Так, одной из актуальных проблем российской экономики является запутанная и дорогостоящая процедура согласования инвестиционных проектов. Величина издержек, связанных с согласованием проектной документации, составляет около 10-15% от стоимости проекта, сдаваемого заказчику “под ключ”⁴⁰. При этом проект проходит отдельное согласование в каждом контролирующем органе (градостроительном, пожарном, экологическом и т.п.) В

⁴⁰ Исследование, проведенное группой специалистов экономического факультета МГУ под руководством В. Л. Тамбовцева, 2001.

то же время в мире существует эффективный механизм снижения издержек по согласованию проектной документации. Во многих странах полная ответственность за соответствие проектной документации обязательным требованиям лежит на архитекторе проекта. Вся документация скрепляется его личной печатью. На нем лежит и материальная ответственность в случае нарушения каких-либо обязательных требований (естественно, профессиональная ответственность архитектора страхуется). Контролирующие органы проверяют не документацию как таковую, а соответствие уже построенного здания обязательным требованиям и утвержденной проектной документации. При этом стать архитектором проекта может только лицо, являющееся членом соответствующей организации саморегулирования (архитектурной палаты). Для того же чтобы стать членом такой организации и быть сертифицированным как архитектор, необходимо соответствовать достаточно жестким требованиям: иметь специальное образование, сдать экзамен, иметь опыт практической работы и др.⁴¹ Такая система действует в Германии, Италии, США и ряде других стран. В настоящее время предложения по созданию подобной системы в России разрабатываются Союзом архитекторов России. Внедрение подобной системы позволило бы, во-первых, создать эффективный механизм поддержания стандартов профессиональной деятельности в архитектурной сфере, а во-вторых, существенно упростить процедуру согласования инвестиционных проектов.

Организации саморегулирования могут также предоставлять услуги по информированию и консультированию аутсайдеров (прежде всего потребителей). Так, большинство организаций саморегулирования совмещают работу по приему жалоб с консультированием потребителей по профильным вопросам. Организации саморегулирования сообщают также, является ли конкретная компания членом организации, распространяют информацию о стандартах членства и т.п. Развитые организации, например, американские BBB, имеют базу данных с информацией о компаниях, не являющихся членами организации (прежде всего, информацию о наличии жалоб потребителей и реакции компании на такие жалобы). Как правило, подобная информационная деятельность является бесплатной для потребителей, то есть представляет собой чистое общественное благо. Организации саморегулирования поддерживают ее, поскольку коллективный брэнд организации саморегулирования как организации, поддерживающей высокие стандарты ведения бизнеса и взаимодействия с потребителями, оказывает большее воздействие на предпочтение информированных и грамотных потребителей, хотя

⁴¹ *Соглашение Международного союза архитекторов по рекомендуемым стандартам профессионализма в архитектурной практике, 1997.*

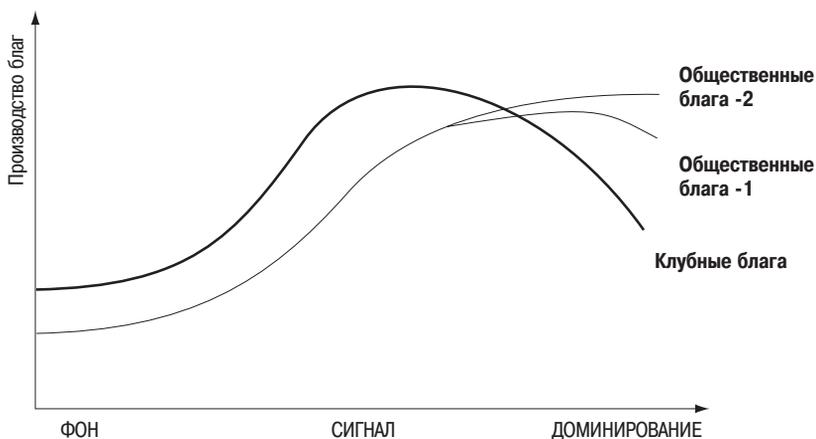
бы понимающих, в чем преимущества более высоких стандартов ведения бизнеса. Еще одной выгодой от предоставления подобных услуг является получение уникальной информации о предпочтениях потребителей, стереотипах поведения, новых конкурентных схемах и т.п. Грамотный анализ вопросов и жалоб потребителей если и не заменяет полноценные маркетинговые исследования, то существенно дополняет их. Как и другие виды общественных благ, услуги по консультированию и просвещению потребителей могут положительно сказываться и на уровне производства коллективных благ — защите интересов отрасли в целом.

Уровень производства различных типов благ

Весьма важным и интересным вопросом является соотношение производства разных типов благ и рыночной доли организации саморегулирования.

Производство отраслевых благ, как было показано выше, определяется, преимущественно, иными факторами, и мало зависит от доли рынка (за исключением случая 100%-ного охвата рынка, когда производство частных благ равно производству отраслевых), поэтому мы не будем их здесь рассматривать.

Зависимость объема производства клубных и общественных благ от рыночного влияния организации саморегулирования проиллюстрирована на графике.



На наш взгляд, объем производства клубных благ будет расти с увеличением доли рынка, прежде всего, за счет увеличения значимости коллективного брэнда. При этом не столь важно, происходит ли расширение доли рынка за счет роста числа членов или за счет роста рыночной доли каждого отдельного члена (эти процессы могут идти параллельно). Однако по достижении определенного уровня охвата рынка значимость коллективного брэнда как сигнала для потребителей падает, соответственно можно говорить и о снижении уровня производства частных благ.

Тенденция производства общественных благ может быть двойственной. До определенного предела их объем растет, поскольку повышенные стандарты деятельности организации саморегулирования распространяются на все больший сегмент рынка. При этом с определенного момента наблюдается убывающая отдача от масштаба. Когда организация саморегулирования начинает доминировать на рынке, особенно если такое доминирование связано с обязательностью членства или данными по закону существенными конкурентными преимуществами, то возможно снижение уровня производства общественных благ за счет меньшего внимания к поддержанию стандартов, корпоративной замкнутости, ограничению конкуренции и т.п. На графике эта тенденция обозначена как «общественные балага-1». Однако уровень производства общественных благ может оставаться высоким и при доминировании на рынке, особенно если вводятся дополнительные механизмы контроля за его поддержанием со стороны заинтересованных аутсайдеров (государства, организаций потребителей и т.п.), то есть определенные элементы саморегулирования в различных формах. О том, каким образом может происходить включение элементов саморегулирования в деятельность организаций саморегулирования, мы поговорим в главе 5.

Глава 4

Ограничения и условия эффективности саморегулирования

Ограниченность применения саморегулирования

В предыдущих главах мы достаточно подробно рассмотрели специфику организаций саморегулирования как особого типа регулирования рынка, обладающего серьезными сравнительными преимуществами. Однако в самой системе саморегулирования заложен ряд ограничений ее эффективности по сравнению с другими институциональными альтернативами. Более того, у саморегулирования как способа регулирования рынка достаточно много противников. Поэтому следует разобраться в том, в каких случаях организации саморегулирования могут быть неэффективны с точки зрения экономики в целом, участников рынка и аутсайдеров.

Очевидная проблема, на которую указывают специалисты, скептически относящиеся к саморегулированию, это *возможность ограничения конкуренции* на рынках, где действуют организации саморегулирования. Такая опасность действительно существует.

Следует разделить две стороны проблемы. Одна связана с объединением бизнеса как таковым. Сам факт членства в одной организации и периодических встреч высших менеджеров естественно предполагает информационный обмен и создает возможности для сговора. Понятно, что это верно и для организаций саморегулирования, и для других бизнес-объединений, да и просто для клубов, где лица, принимающие решения, встречаются как частные лица. Насколько такая опасность реальна, сказать сложно. На наш взгляд, неформальный незаконный сговор, если в нем есть потребность, вполне может состояться и вне всяких организаций. В данном случае вопрос состоит в общей эффективности антимонопольного законодательства и его практического применения.

Другая сторона проблемы относится собственно к организациям саморегулирования, поскольку в рамках этих организаций устанавливаются определенные требования к ведению бизнеса, делегирование полномочий фирмами — членами организации и некая скоординиро-

ванная политика членов. Для анализа реальных опасностей нарушения антимонопольного законодательства в рамках организаций саморегулирования значительный интерес представляет опыт *Office of Fair Trade (OFT)*, органа, ответственного за осуществление антимонопольной политики в Великобритании.

Закон о конкуренции Великобритании (*The Competition Act*, 1998) устанавливает общую норму: запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами, которые препятствуют или ограничивают конкуренцию. Это относится как собственно к соглашениям между хозяйствующими субъектами, так и к решениям их объединений, что специально разъясняется OFT⁴². Однако вопрос о том, какие именно решения таких объединений действительно ограничивают конкуренцию, носит весьма непростой характер. Для более четкого определения этого OFT выпустил специальное руководство, дающее рекомендации и разъяснения по этому вопросу⁴³.

В безусловном порядке к решениям бизнес-ассоциаций, ограничивающих конкуренцию и потому запрещенных, относятся все решения и соглашения, даже рекомендательного характера, касающиеся согласованной ценовой политики отдельных фирм. Это касается не только собственно фиксирования цен, но и, например, политики скидок, бонусов и т.п.

В ряде случаев незаконным признается обмен информацией о ценах между производителями и продавцами, осуществляемый как в рамках ассоциаций, так и вне их. Это касается, прежде всего, регулярного обмена детальной ценовой информацией между конкурентами. Однако разрешается обмен информацией об общих ценовых тенденциях и исторической информацией.

В некоторых случаях незаконным может быть признан и обмен неценовой информацией. Так, незаконным был признан обмен информацией об объеме продаж и рыночной доле между членами *United Kingdom Agricultural Tractor Registration Exchange*, поскольку детальная информация, разбитая по территориям, времени, конкретным товарам позволяла фирмам на этом олигополистическом рынке (80% рынка принадлежит 4 компаниям) координировать свою деятельность и согласованно отвечать на попытки потенциальных конкурентов выйти на рынок⁴⁴.

Незаконными признаются также решения или правила ассоциаций, запрещающие членам конкурировать друг с другом, указывать в рекламе цены, предписывающие ограничения объема рекламы.

⁴² *The Competition Act 1998: Trade Associations, Professions and Self-regulating Bodies*. OFT, March, 1999.

⁴³ *The Competition Act 1998: Trade Associations, Professions and Self-regulating Bodies*. OFT, March, 1999.

⁴⁴ *United Kingdom Agricultural Tractor Registration Exchange* OJ (1992) L 68/19, (1993) 4 CMLR 358, upheld by the Court of First Instance, Case T34/92.

В руководстве содержится специальная ссылка на кодексы поведения, принимаемые организациями саморегулирования. При этом указывается, что в общем случае, если структура рынка достаточно конкурентна и требования кодекса являются обязательными только для членов организации, принятие кодексов не нарушает антимонопольное законодательство. Признается не нарушающим законодательство и согласование стандартных форм и условий договоров, если за участниками рынка в принципе сохраняется право заключения договоров, отличных от рекомендуемых.

В ряде сфер деятельность организаций саморегулирования регулируется в Великобритании специальным законодательством. Например, саморегулирование в сфере финансовых услуг действует на основании закона «О финансовых услугах» (*Financial Services Act, 1986*). В этом случае применяются нормы специальных законов. Стоит, однако, отметить, что практика саморегулирования финансовой сферы в Великобритании, когда организациям саморегулирования были даны весьма широкие полномочия по контролю деятельности членов, допуску на рынок и т.п., была признана не очень успешной. В 1999 г. на месте нескольких организаций саморегулирования в финансовой сфере был создан единый регулирующий орган. Однако пока рано говорить о том, насколько эффективной оказалась смена саморегулирования на государственное регулирование.

Отдельной проблемой является установление стандартов деятельности профессиональными ассоциациями, если соблюдение этих стандартов является необходимым условием занятия профессиональной деятельностью. В приложении к закону «О конкуренции» дан перечень сфер, в которых принятие таких правил не является нарушением антимонопольного законодательства (кодексы, одобренные Генеральным Директором OFT, о которых говорилось в главе 2). OFT получает и хранит информацию о принятых правилах. В случае принятия нового кодекса OFT рассматривает конкретный документ и принимает решение о его соответствии антимонопольному законодательству. OFT также рассматривает жалобы аутсайдеров (потребителей и конкурентов) на возможное нарушение антимонопольных норм организациями саморегулирования.

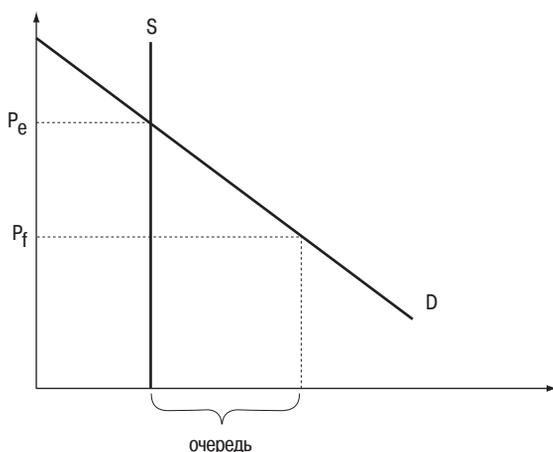
Все это показывает, что проблема ограничения конкуренции в деятельности организаций саморегулирования действительно возникает, однако антимонопольные органы в состоянии бороться с ней так же, как и с другими нарушениями антимонопольного законодательства, происходящими вне организаций саморегулирования. Политика антимонопольных органов по отношению к организациям саморегулирования зависит от общей стратегии деятельности этих органов: от того, например, придерживаются ли они эффективностного подхода или стратегии «чистого запрета».

В России на сегодняшний день нет четко сформулированной политики антимонопольных органов по отношению к организациям саморегулирования. Существует общая норма ст. 6 п. 4 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», гласящая: *«Запрещается объединением коммерческих организаций (союзам или ассоциациям), хозяйственным обществам и товариществам осуществление координации предпринимательской деятельности коммерческих организаций, которая имеет либо может иметь своим результатом ограничение конкуренции»*. Нарушение этого требования может приводить в том числе и к ликвидации соответствующих организаций по решению суда по иску антимонопольного органа. Однако с расширением существующих организаций саморегулирования и созданием новых, проблема ограничения конкуренции со стороны этих организаций может стать достаточно острой. Поэтому формирование позиции антимонопольных органов по отношению к развитию саморегулирования, формирование методической базы оценки воздействия саморегулирования на конкуренцию является важной задачей, решать которую надо достаточно быстро.

На наш взгляд, опасность ограничения конкуренции возрастает в том случае, когда членство в организации саморегулирования является условием ведения бизнеса в определенной сфере.

В этом случае, особенно если в сфере действует только одна организация саморегулирования, требования к членам действительно могут стать серьезным входным барьером на рынок и оказывать негативное влияние на уровень конкуренции. Более того, возможно физическое ограничение количества субъектов, действующих в той или иной сфере, что особенно характерно для цеховых организаций. Открытым остается вопрос, перевешивают ли в этом случае повышенные требования к профессиональной деятельности и контроль за ее осуществлением негативные эффекты.

В России примером подобного рынка, на котором конкуренция ограничена, в том числе путем физического ограничения количества субъектов, являются услуги нотариусов. Федеральная нотариальная палата определяет количество частных нотариусов, действующих на рынке. Это количество остается жестко фиксированным. Трудности в получении места нотариуса приводят не столько к росту профессионального уровня действующих нотариусов, сколько к коррупции (взятки за получение места нотариуса). При этом мы затрудняемся утверждать, что Нотариальная палата эффективно контролирует деятельность всех нотариусов. Кроме того, недостаток предложения нотариальных услуг по сравнению со спросом вызывает такие негативные эффекты как очереди в нотариальных конторах, необоснованный отказ нотариусов вести малоприбыльные дела и т.п. Это особенно относится к обязательным нотариальным действиям, по которым установлена фиксированная госпошлина. Это можно проиллюстрировать на графике:



- S – предложение нотариальных услуг (фиксировано – фиксированное число нотариусов);
- D – спрос на нотариальные услуги;
- P_f – фиксированные цены на нотариальные услуги (госпошлина);
- P_e – равновесная цена при данном предложении нотариальных услуг.

График показывает, что при установлении цены на нотариальные услуги ниже равновесной, спрос превышает предложение. В этом случае либо образуются очереди, либо возможно установление равновесия при взимании нотариусом незаконной платы сверх госпошлины в размере $P_e - P_f$. На практике в ряде случаев сумма сверх госпошлины взимается как плата за «техническое оформление» нотариального действия, размер которой устанавливается частным нотариусом произвольно.

При этом в принципе возможно установление платы за нотариальные услуги на равновесном уровне. Простейшее решение – увеличение количества нотариусов и сдвиг кривой предложения вправо до равновесного уровня. Однако в этом нотариат не заинтересован.

Мы не будем углубляться в дискуссию по вопросу, как должна быть устроена система нотариата в России, отметим лишь имеющиеся в настоящее время негативные эффекты, которые, на наш взгляд, связаны в том числе и с обязательностью членства и искусственным ограничением рынка.

Еще одной проблемой саморегулирования является *вовлеченность малого бизнеса* в эту деятельность. Вообще говоря, в организациях саморегулирования нет формальных препятствий для участия малого бизнеса. Более того, в значительном числе случаев набор услуг, предлагаемых этими организациями является привлекательным для небольших компаний, которые не в состоянии производить эти услуги самостоятельно (например, консультационные услуги, обучение персонала и т.п.). Однако участие малого и даже среднего бизнеса в организациях саморегулирования объективно ограничено

(мы не рассматриваем профессиональные организации с индивидуальным членством и организации с обязательным членством). Главным ограничением, является, безусловно, размер членских взносов. Суммы, не слишком заметные для крупных компаний, оказываются весьма существенными для мелких. Частично проблема решается путем привязки размера членских взносов к размеру компании, определяемому либо по объему продаж, либо по численности занятых. Однако в этом случае возникает проблема сверхиспользования услуг организации: компании, которые платят меньше, зачастую пользуются услугами организации больше. Естественно, те, кто больше платит, хочет компенсировать это либо большим объемом услуг, либо большими управленческими правами. Попытки же создать организации саморегулирования, ориентированные именно на мелкий бизнес, обречены на неудачу, поскольку в этом случае практически невозможно обеспечить достаточный объем финансирования.

Если обратиться к мировому опыту, то проблема совместного членства крупных и мелких фирм в организациях саморегулирования решается по-разному даже в рамках одной системы. Можно привести пример американских ВВВ. В ряде региональных ВВВ членские взносы крупных компаний фактически воспринимаются и самими компаниями, и организацией как благотворительные взносы. Крупные компании фактически не получают выгод ни от использования коллективного брэнда (собственный вполне известен), ни от других частных услуг. Однако их взносы позволяют обеспечить набор услуг, необходимых для более мелких фирм и для бизнеса в целом, а также производство общественных благ для потребителей. В ситуации, когда система в значительной степени основана на традиции, такая схема до поры до времени вполне работоспособна. Однако, по признанию менеджеров ВВВ, они живут в постоянном страхе перед уходом крупных спонсоров, поскольку в случае ухудшения финансового положения компаний в первую очередь урезаются расходы на организацию, которая не приносит фирме реальной пользы.

В других региональных ВВВ делаются попытки предложить крупным компаниям дополнительные услуги, не интересные малому бизнесу. В этом смысле примечателен опыт ВВВ Нью-Йорка, предлагающего компаниям коллективную рекламу в ведущих СМИ. Даже с оптовыми скидками такая реклама остается недоступной для мелких фирм, однако является весьма привлекательной для крупного и среднего бизнеса.

Но даже в том случае, когда созданы стимулы для вступления мелкого бизнеса в организации саморегулирования, остается проблема формальности их участия. Понятно, что небольшие компании не в со-

стоянии плотно заниматься делами организации саморегулирования, реально участвовать в управлении ими и определении их политики просто из-за недостатка кадров и времени. Поэтому мелкий бизнес остается в лучшем случае пассивным пользователем услуг. То есть в любом случае организации саморегулирования не могут представлять интересы мелкого бизнеса. Поэтому в тех отраслях, где не действуют крупные фирмы, саморегулирование в нашем понимании этого слова затруднено и относительно малоэффективно, что отнюдь не отрицает возможности, например, экономической кооперации мелких фирм. Еще раз подчеркнем, что это не относится к цеховым организациям, объединяющим высокооплачиваемых профессионалов. В подобных организациях членство по определению является более однородным.

Условия эффективности саморегулирования

Теперь попытаемся суммировать основные преимущества и недостатки саморегулирования по сравнению с государственным регулированием. Сразу оговоримся, что на практике некоторые преимущества могут остаться нереализованными, равно как ряд недостатков вполне преодолим путем разработки специальных процедур и механизмов.

Преимущества саморегулирования:

1. Нормы саморегулирования, как правило, гибче норм, устанавливаемых государством, легче адаптируются к изменяющимся обстоятельствам, позволяют быстро заполнить имеющиеся пробелы в законодательстве.

2. Участники рынка имеют больше легальных возможностей воздействовать на нормотворчество и на политику организаций саморегулирования, чем на политику государственных органов, в том числе путем выборов руководящих лиц организаций саморегулирования и «голосования ногами» (если членство в организации саморегулирования является необязательным).

3. Экспертные возможности организаций саморегулирования и обратная связь с рынком лучше, чем у государственных регулирующих органов.

4. Механизмы разрешения споров, как правило, дешевле для сторон и занимают меньше времени, чем судебное разбирательство.

5. Процедуры разрешения споров лучше адаптированы к условиям конкретной сферы и особенностям транзакций между участниками рынка, чем стандартные судебные процедуры.

6. Для государства возможна экономия бюджетных средств, если определенные функции государственных органов передаются органам саморегулирования, финансируемым самим бизнесом.

7. Создание организаций саморегулирования может позитивно сказываться на отношении общества к бизнесу, в том числе благодаря усилению прозрачности бизнеса.

8. Санкции, применяемые организациями саморегулирования, при определенных условиях вызывают меньше отторжения, чем санкции, применяемые государством (нет противостояния «хороший бизнес» — «плохое государство»).

Недостатки:

1. Требования, предъявляемые к членам организации саморегулирования, как правило, не распространяются на аутсайдеров (если только в отрасли есть аутсайдеры).

2. В случае, если членство в организации саморегулирования является формальным или неформальным условием занятия профессиональной деятельностью в определенной сфере, имеется сильная тенденция к ограничению конкуренции, созданию входных барьеров в отрасль, что может привести к повышению цен на продукцию членов организаций саморегулирования. Этот эффект может перевешивать пользу от введения саморегулирования.

3. Формальные требования к членам со стороны организаций саморегулирования на практике могут не выполняться; может действовать корпоративная солидарность в ущерб интересам аутсайдеров.

4. Организации саморегулирования имеют право применять к нарушителям стандартов ведения деятельности только ограниченный набор санкций (предупреждение, публичное заявление о нарушении, в редких случаях штрафы, исключение). Зачастую даже этот ограниченный набор санкций практически не применяется.

5. Существует определенное недоверие со стороны общества к способности бизнеса самостоятельно обеспечить регулирование определенной сферы и контроль за соблюдением установленных правил.

6. Объективно существует противоречие между задачей защитить интересы собственных членов и бизнеса в целом и необходимостью действовать в интересах всего общества.

Недостатки (3), (5), (6) могут быть частично или полностью преодолены за счет участия аутсайдеров в деятельности организаций саморегулирования (введения элементов сорегулирования).

7. Существование неэффективной системы саморегулирования может служить препятствием к введению эффективного государственного регулирования или сорегулирования (эффект блокировки).

Таким образом, организации саморегулирования обладают объективными сравнительными преимуществами в плане обеспечения эффективного контроля поведения производителей и продавцов. Однако в ряде случаев недостатки могут перевешивать эти преимущества. Не стоит воспринимать саморегулирование как альтернативу государственному регулированию во всех сферах. Вполне возможны ситуации, когда саморегулирование показывает свою недостаточную эффективность и серьезное вмешательство государства все-таки требуется. В ряде стран с длительными традициями саморегулирования можно говорить о чрезмерном воздействии этих организаций на рынок, о препятствовании эффективному государственному регулированию и т.п. При этом многие недостатки саморегулирования являются вполне преодолимыми за счет создания специальных механизмов с учетом специфики рынка, правовой системы и собственно организации саморегулирования.

Ниже мы попытаемся сформулировать условия, при которых саморегулирование может стать действительно более эффективной формой, чем государственное регулирование. Сначала мы сформулируем условия, общие для всех типов организаций, а затем специальные условия для отдельных типов.

Общие условия:

1. Саморегулирование должно реально поддерживать высокие стандарты функционирования бизнеса в определенной сфере, то есть иметь разработанный свод правил, систему контроля за соблюдением этих правил и применения санкций. Санкции должны реально применяться к нарушителям и быть для них значимыми.

2. Саморегулирование не должно создавать препятствия эффективной конкуренции на рынке, в том числе недопустимо создание запрительно высоких входных барьеров в отрасль.

3. Саморегулирование не должно обеспечивать соблюдение интересов собственно членов организации в ущерб общественным интересам.

Специальные условия:

Квазирегулирующие организации, на наш взгляд, могут быть эффективными при следующих условиях:

1. Имеется серьезный элемент сорегулирования, обеспечивающий соблюдение интересов аутсайдеров.

2. Членство в организации не является обязательным, преимущества членам организации не закреплены в формальных нормах — при этих условиях организация вынуждена производить широкий набор клубных благ для членов и учитывать их интересы.

3. В отрасли не действует «двойное регулирование», когда контроль над деятельностью членов по одним и тем же параметрам и стандартам осуществляют и государственные органы, и организация саморегулирования — если организация саморегулирования в состоянии обеспечить надлежащий контроль за деятельностью членов, государство должно от такого контроля отказываться. Полномочия государственных органов и организации саморегулирования должны быть четко разграничены.

Условия эффективности коллективных брэндов:

1. Уровень стандартов деятельности членов организации саморегулирования превышает средний по отрасли.

2. Брэнд организации достаточно известен и в деловых кругах, и у потребителей, и в государственных органах.

3. Как следствие предыдущих факторов, принадлежность фирмы к организации является для потребителей рыночным сигналом.

4. Набор услуг для членов организации широк и гибок (изменяется в соответствии с изменением внешних условий и предпочтений членов).

5. Организация выступает представителем интересов группы бизнеса, в частности, в переговорах с государством.

Вопрос об эффективности цеховых организаций как систем саморегулирования остается открытым. Безусловно, профессиональные объединения как представители интересов определенных профессий

могут и должны существовать. Однако, на наш взгляд, такие организации являются, скорее, пережитком, чем реальным требованием современной экономики. В то же время это не означает, что такие организации должны ликвидироваться. Существуют пути повышения их эффективности с точки зрения общества:

1. Независимый мониторинг деятельности организаций и их членов, введение элементов саморегулирования, прежде всего, в систему разрешения споров и мониторинга за соблюдением стандартов деятельности.

2. Отказ от законодательного закрепления конкурентных преимуществ членам подобных организаций.

3. Повышенное внимание антимонопольных органов и пресечение деятельности, направленной на ограничение конкуренции.

На наш взгляд, наиболее прогрессивной и полезной формой организаций саморегулирования являются коллективные брэнды. В пропаганде и поддержке таких организаций больше всего заинтересованы потребители и, в значительной степени, государственные органы. В то же время существование других форм саморегулирования также допустимо, хотя к ним необходим более взвешенный и осторожный подход.

К сожалению, на сегодняшний день организаций, полностью отвечающих всем критериям эффективности, в России нет, хотя некоторые приближаются к ним. Поэтому задачей самого бизнеса и государственной экономической политики должна стать не просто поддержка саморегулирования, а развитие наиболее эффективных форм с учетом специфики тех или иных отраслей и рынков.

Эффективность организаций саморегулирования во многом зависит от структуры управления внутри организации, конкретной работы по привлечению членов и созданию для них избирательных стимулов, взаимодействия с государственными органами и другими организациями. В этой главе мы подробно остановимся на организационных аспектах деятельности организаций саморегулирования как важном факторе их успешного функционирования и развития.

Первый ключевой вопрос – это вопрос членства. Он подразделяется на три подвопроса: каково должно быть оптимальное число членов относительно размера рынка, каковы должны быть критерии членства и каков должен быть состав членов?

Ответ во многом зависит от типа организации. Для организации саморегулирования основной целью которой является поддержание коллективного брэнда и получение за счет этого конкурентных преимуществ количество членов должно позволять решать следующие задачи:

- обеспечивать реальные избирательные стимулы для фирм-членов, то есть гарантировать, что принадлежность к организации является сигналом качества;
- обеспечивать достаточное финансирование для производства всех видов благ в нужном объеме.

С точки зрения конкурентных преимуществ число членов организации не должно быть ни слишком велико, ни слишком мало относительно объема рынка. При незначительном числе членов принадлежность к ассоциации не будет для потребителей реальным сигналом качества. Проблема в том, что в этом случае экономия на издержках по поддержанию коллективного брэнда не будет для каждой фирмы существенна по сравнению с поддержанием собственного брэнда (а эта функция сохраняется у любой компании). Кроме того, учитывая другие критерии потребительского выбора (цена, качество, верность брэнду, местоположение и т.п.), вряд ли малое число фирм-членов

приведет к сдвигу потребительских предпочтений в их сторону благодаря использованию (объективно ограниченному) коллективного товарного знака, какими бы дополнительными гарантиями третьей стороны не сопровождался этот знак. Конечно, малое число членов позволяет легче решать проблему «безбилетника» и при прочих равных условиях больше использовать частные блага, однако снижение конкурентных преимуществ обесценивает этот выигрыш.

С другой стороны, слишком большое число членов относительно размера рынка также приводит к уменьшению конкурентных преимуществ. В этом случае основная конкуренция происходит не между членами организации саморегулирования и аутсайдерами, а внутри организации, что приводит к снижению роли коллективного товарного знака. Кроме того, в организации с большим числом членов возрастают издержки мониторинга и издержки согласования решений. Более актуальной становится и проблема управления поведением исполнителя (отношения между членами организации и персоналом). Побочным эффектом может быть и сверхиспользование частных благ, ведь оплата берется не поштучно за единицу блага, а оптом — фактически осуществляется режим свободного доступа к ресурсам внутри организации.

Кроме того, в вопросе расширения членства могут возникать противоречия между интересами менеджмента организаций саморегулирования и компаний — членов организации. Менеджмент заинтересован в росте числа членов, поскольку чем больше компаний входит в ассоциацию, тем больше бюджет организации и ее влияние на рынке. Ситуация аналогична широко распространенному стремлению менеджмента корпораций к росту активов корпорации любой ценой. Компании же, входящие в организацию саморегулирования, объективно не заинтересованы в безграничном росте членства, поскольку, во-первых, при чрезмерном росте утрачиваются конкурентные преимущества от использования коллективного товарного знака, а во-вторых, размывается «клуб избранных». В организацию допускаются фирмы, занимающие более низкое положение либо по объему операций, либо по известности и влиятельности брэнда.

Для квазирегулирующих организаций, как уже говорилось, предпочтительным является максимальный охват членством соответствующего сектора рынка. Крайним вариантом является обязательность членства в организациях саморегулирования. Обязательность членства в организации саморегулирования для фирм или частных лиц, работающих в определенной сфере, безусловно, позволяет решить проблему достаточности финансирования организации. Верхняя граница членских взносов определяется в этом случае исключительно финансовыми возможностями участников организации. Кроме того, обязательность членства позволяет государству безболезненно передавать

организации саморегулирования свои регулирующие и контрольные функции, в том числе допуск на рынок и контроль за текущей деятельностью фирм. Однако в этом случае членство в организации как сигнал качества для потребителя перестает существовать. Пропадают у организации и стимулы к развитию производства частных благ (члены никуда не денутся). Интересы компаний-членов и менеджмента организации могут достаточно серьезно расходиться, поскольку интересы и подходы менеджмента становятся ближе к интересам и подходам государственных чиновников, чем людей бизнеса.

Проблема смягчается в том случае, если существует конкуренция организаций саморегулирования (для занятия профессиональной деятельностью требуется членство в одной из нескольких организаций саморегулирования, действующих в данной сфере). В этом случае члены организаций могут «голосовать ногами», переходя из одной организации в другую. Однако возникает вопрос: какие формы принимает конкуренция между организациями? Если конкуренция происходит путем снижения размера членских взносов (ценовая конкуренция) либо путем предоставления дополнительных клубных благ, то такая конкуренция и в интересах участников рынка, и в интересах общества. Однако конкуренция может происходить и путем снижения требований к членам. Такой путь является наиболее простым для организаций саморегулирования, привлекательным для участников рынка, но невыгодным с точки зрения общества. В этом случае фактически происходит снижение уровня производства общественных благ. Теоретически можно предположить, что в условиях конкуренции ряда организаций саморегулирования возможна и конкуренция торговых марок: отдельные организации устанавливают более высокие стандарты членства, информируют об этом потребителей и таким образом получают конкурентные преимущества. Однако, как правило, этого не происходит.

Для цеховых организаций действуют две противоположных тенденции. С одной стороны, чем больше членов, тем сильнее влияние организации и ее переговорная сила, прежде всего в отношении с государством, тем легче пресекать попытки государственных органов вмешиваться в регулирование профессиональной деятельности. Кроме того, большее количество членов означает больший размер финансовых ресурсов. С другой стороны, увеличение количества членов организации при фиксированном объеме рынка означает снижение доходов каждого индивидуального члена. Поэтому существует тенденция к ограничению числа членов. В данном случае можно говорить о том, что цеховые организации стремятся обеспечить максимальный охват рынка (в том числе путем введения обязательности членства или получения по закону существенных конкурентных преимуществ по сравнению с аутсайдерами), но при этом ограничить количество участников рынка. Отсюда тенденция к уста-

новлению высоких входных ценовых и неценовых барьеров входа в отрасль или в корпорацию.

Что касается критериев членства, то этот вопрос тесно связан с проблемой охвата рынка и заинтересованности организации в привлечении членов. Чем жестче критерии, тем меньше фирм объективно могут являться членами организации. Поэтому при прочих равных условиях те организации, которые заинтересованы по каким-то причинам в росте числа членов, стремятся устанавливать более мягкие критерии, а те, которые в этом не заинтересованы, — более жесткие.

С другой стороны, критерии членства — это не просто вопрос конкурентных преимуществ, но и реального наполнения общественных благ. Соответственно жесткость критериев определяется также:

- нормальным уровнем поведения участников рынка (точка отсчета) — критерии членства в организации саморегулирования, если нет обязательности членства, должны быть чуть выше. То есть, по крайней мере, для организаций, поддерживающих коллективные брэнды, критерии членства должны повышаться с повышением общего уровня стандартов поведения на рынке, поскольку только в этом случае возможно получение конкурентных преимуществ;
- зависимостью частных благ от уровня производства общественных для коллективных брэндов и цеховых организаций — значимостью гарантий третьей стороны как сигнала для потребителя, угрозой государственного вмешательства при снижении стандартов функционирования и т.п.;
- уровнем требований законодательства и эффективностью контроля за его соблюдением.

Еще одной проблемой, наиболее важной для коллективных брэндов, является состав членов организации саморегулирования. Мы частично затрагивали ее, когда говорили о принадлежности к «клубу избранных» как об избирательном стимуле. Отметим, что в конкурентных преимуществах за счет коллективного товарного знака заинтересованы далеко не лидеры отрасли. С другой стороны, поддержание репутации организации саморегулирования, состоящей только из фирм, занимающих незначительное место на рынке, тоже проблематично.

Идеальным вариантом для организации является участие в ее создании нескольких лидеров отрасли или хотя бы влиятельных фирм второго эшелона. Лидерам могут быть предложены особые частные блага. Та же коллективная реклама в серьезных СМИ, которую практикует ряд американских ВВВ, явно рассчитана не на мелкие фирмы.

Стимулами для лидеров отрасли могут быть и соображения иного порядка: поддержание репутации за счет участия в становлении благого для общества дела (некая разновидность благотворительности), возможность влиять на государственную политику и режим регулирования отрасли и т.п. В любом случае мелкие фирмы заинтересованы во вступлении в организацию, членами которой являются крупные и известные компании, а вот лидер отрасли вряд ли присоединится к организации, созданной компаниями, явно проигрывающими ему и по доле на рынке, и по известности индивидуального брэнда. Причем проблема «взвешивания» фирм не столь тривиальна, как может показаться. Так, лидер на определенном национальном рынке может быть значительно слабее своих конкурентов на рынке мировом. Возможны сложные отношения и между производителями «элитных» и «массовых» товаров и услуг. С подобными стереотипами мышления бизнеса пришлось столкнуться при создании БББ в России: при рассмотрении вопроса об участии топ-менеджеры сначала задавали вопрос «а кто еще?», а уж потом «что мы получим от членства в такой организации?»

С вопросом об оптимальном числе членов и их «взвешивании» связан и вопрос размера членских взносов. Для организаций с обязательным членством или данным по закону существенными конкурентными преимуществами все достаточно просто: чем выше взносы, тем лучше. Верхняя граница определяется тем, остается ли бизнес прибыльным при данной плате за доступ на рынок (в этом случае членские взносы в организацию саморегулирования выступают именно в качестве платы за доступ на рынок). Другим ограничением являются реальные возможности членов организации «голосовать руками» и соотношение переговорных позиций членов организации (заинтересованных в минимизации издержек) и менеджмента. Высокий размер членских взносов может являться серьезным входным барьером на рынок и использоваться для ограничения конкуренции. Поэтому необходимо внимание к этому вопросу со стороны антимонопольных органов.

Для организаций саморегулирования, поддерживающих коллективные брэнды, решение о размере членских взносов является более сложным. С одной стороны, чем ниже взносы, тем легче привлекать компании, в том числе не очень крупные. С другой стороны, объем поступающих членских взносов должен обеспечивать нормальное функционирование организации. С третьей стороны, к организации, взносы в которую составляют солидную сумму, отношение более серьезное. Какой из этих факторов окажется более важным, зависит от конкретной ситуации, в том числе от традиций саморегулирования в стране и отрасли, наличия конкуренции между организациями саморегулирования, от стереотипов поведения бизнеса и т.п.. Так, например, политика членских взносов сильно разнится в аме-

риканских ВВВ и российских БББ. В США средний объем взносов в год составляет несколько сот долларов с компании. В московском БББ на стадии его создания членские взносы составляли 10 тыс. долларов в год, сейчас (через пять лет) — 4 тыс., а например, в Барнауле на момент создания в 1996 г. — 800 долларов. И такая политика в России была выбрана сознательно: не только и не столько чтобы наполнить бюджет при незначительном числе фирм-членов, но и для того, чтобы фирмы относились к вновь созданной организации как к серьезному предприятию, в которую сделаны довольно значительные инвестиции. Такая политика стимулирует компании реально участвовать в деятельности организации, предпринимать усилия по ее продвижению, а не забыть о ее существовании сразу после уплаты взносов.

Еще одной организационной проблемой саморегулирования является проблема управления. С одной стороны, управление организацией должно обеспечивать интересы фирм-членов. С другой стороны, чтобы организация саморегулирования выполняла те функции, которые собственно и делают ее таковой, необходим контроль за производством общественных благ. Мы не будем детально вдаваться здесь в проблему взаимоотношений персонала и членов — в ней нет ничего нового по сравнению, например, с проблемой взаимодействия менеджеров и акционеров в акционерном обществе. Отметим только, что эта проблема наиболее серьезно стоит в квазирегулирующих организациях, особенно в организациях с обязательным членством, где менеджеры в меньшей степени зависят от рядовых членов, и из-за невозможности «голосовать ногами», и просто из-за сравнительно большого числа членов организации. Еще один важный момент, который следует иметь в виду, это особые требования к управлению персоналу организаций саморегулирования. С одной стороны, сотрудники таких организаций должны разбираться в соответствующем бизнесе, хорошо понимать интересы и потребности членов организации. С другой стороны, они должны разбираться и в вопросах производства общественных благ, воздействия на общественное мнение, взаимодействия с государством, причем скорее по правилам «третьего сектора», чем по правилам чистого бизнеса. Подобрать людей, которые одинаково хорошо ориентировались бы и в бизнесе, и в некоммерческих вопросах, довольно сложно. Одним из возможных решений для организаций саморегулирования может стать тесная кооперация с гражданскими организациями, о чем мы подробнее скажем ниже.

Что же касается контроля за выполнением «общественных функций», то, как уже было показано выше, эта проблема усиливается с ростом рыночной доли фирм — членов организации саморегулирования. Наиболее эффективным способом решения этой проблемы, на

наш взгляд, является усиление элементов саморегулирования при росте рыночной доли.

В организационном плане усиление элементов саморегулирования может решаться по-разному. Наименее жесткой формой является внешнее воздействие: участие организаций, представляющих интересы других групп (потребителей, наемных работников, государства, инфраструктурных организаций и т.п.), в формировании стандартов деятельности организаций саморегулирования. В Великобритании, например, широко распространена практика, когда кодексы, принимаемые организациями саморегулирования, предварительно обсуждаются (формально или неформально) с представителями потребительских организаций и государства⁴⁵. При этом независимые организации по собственной инициативе могут проводить мониторинг соблюдения этих стандартов фирмами — членами организаций саморегулирования и в случае выявления нарушений передавать результаты собственных исследований в орган, ответственный за контроль за деятельностью членом или работу с жалобами потребителей.

Более жесткой формой является участие аутсайдеров в непосредственной деятельности организаций саморегулирования. Во многих организациях саморегулирования существует практика, когда представители аутсайдеров участвуют в администрировании кодекса и в работе органа по внесудебному урегулированию споров. Такая схема принята, например, в ассоциациях прямых продаж (в том числе в российской), российских БББ, британских отраслевых омбудсменах и т.п. Введение подобных элементов саморегулирования может повысить доверие к организации со стороны потребителей. Это особенно важно для систем урегулирования споров и работы с жалобами, поскольку во многих случаях потребители резонно сомневаются, что их проблема может быть справедливо и объективно решена организацией, представляющей исключительно интересы бизнеса. При этом вполне возможно разделение функций собственно разработки стандартов деятельности, предоставления клубных благ членам организации саморегулирования, отстаивания коллективных интересов бизнеса и функции мониторинга соблюдения стандартов и разрешения споров между различными организациями. Эта схема действует в британских профессиональных ассоциациях, есть сторонники такой схемы и в России.

Еще более жесткой формой является участие представителей других групп интересов в управлении организацией. Представители государства, потребительских организаций, другие аутсайдеры могут либо входить в наблюдательный совет организации саморегулирования, либо даже в совет директоров (такая схема применяется, например, в

⁴⁵ National Consumer Council. *Models of Self-Regulation*. NCC, December, 2000.

НАУФОР, российских БББ). В этом случае аутсайдеры получают реальную возможность воздействовать на политику организации саморегулирования. При значительной рыночной доле, а тем более при обязательности членства такая схема представляется вполне целесообразной.

Участие других организаций в деятельности организаций саморегулирования может происходить и вне формального включения в структуры и органы саморегулирования. По многим вопросам, связанным в частности с защитой коллективных интересов бизнеса, установлением более благоприятного режима регулирования и т.п., эффективным может являться создание широких коалиций с участием правозащитных организаций, СМИ, отдельных государственных органов и т.п.

Создание такого рода коалиций может быть выгодно для организаций саморегулирования по ряду причин. Во-первых, в менеджмент организаций саморегулирования, как правило, приходят люди из бизнеса, не очень знакомые с технологиями производства общественных благ и публичного отстаивания интересов бизнеса. В то же время в правозащитных организациях, в том числе в потребительских, хорошо отработаны технологии массовых кампаний по защите тех или иных интересов (судебные иски, в том числе против государства, работа со СМИ, причем не рекламная, а именно информационная, переговоры с органами власти и т.п.). Поэтому в ситуации совпадения интересов бизнеса и других групп, например, потребителей, такое сотрудничество может быть очень эффективным. Следует отметить также, что и внимание государства к вопросу, который поднимает широкая коалиция, включающая отнюдь не только представителей бизнеса, значительно больше, чем к вопросам, которые поднимает только одна организация. С другой стороны, подобная кооперация позволяет аутсайдерам воздействовать на поддержание организациями саморегулирования высокого уровня производства общественных благ. Так, соблюдение членами организации высоких стандартов профессиональной деятельности может стать условием поддержки организаций саморегулирования со стороны потребительских организаций, например, в борьбе против избыточных административных барьеров.

Глава 6

**Необходимые шаги
по развитию саморегулирования
в России**

Особенности российской ситуации

Российская социально-экономическая ситуация имеет ряд особенностей, которые следует учитывать при выработке государственной политики в области саморегулирования и в практических шагах по развитию этой формы регулирования рынка. Можно особо отметить следующие из них:

- традиции саморегулирования в России практически отсутствуют, более того, само понятие саморегулирования далеко не является общеизвестным ни в бизнес-среде, ни среди потребителей, ни среди государственных служащих. Поэтому определенная настороженность по отношению к принципиально новой институциональной форме является закономерной, и эту настороженность и недоверие необходимо учитывать в практической деятельности по развитию саморегулирования;

- фактически отсутствуют и традиции легального внесудебного урегулирования споров между формально равноправными участниками хозяйственного оборота. Формализованные механизмы внесудебного урегулирования споров с участием третьей стороны не стали общепризнанным элементом правовой системы. Понимания того, что внесудебное урегулирование споров с участием посредников — есть нормальная цивилизованная практика, нет ни у юристов, ни у предпринимателей, ни у потребителей;

- действующая нормативная база и неформальные обычаи делового оборота таковы, что практически все фирмы в той или иной степени нарушают какое-либо законодательство. В результате бизнес зачастую не готов публично и легально отстаивать свои законные интересы в отношениях с государством, понимая, что при абсолютной юридической чистоте каких-то своих требований, по другим аспектам своей деятельности он допускает нарушения, что может стать предметом внимания со стороны государственных органов.

Следствием этих факторов является то, что для создания, а тем более для активного функционирования организаций саморегулирования в России требуется внешний толчок. В практике российского саморегулирования это может быть либо прямое указание в законе необходимости создания подобных организаций с определенными полномочиями, либо традиции, перенесенные из других стран, либо воздействие «третьих сил», например, организаций потребителей.

В предыдущих главах мы показали, что саморегулирование потенциально является эффективной формой регулирования рынков, развитие которой может (при определенных условиях) быть в интересах и бизнеса, и государства, и общества. Если мы признаем необходимость развития саморегулирования в России, то следует создать систему стимулов такого развития, включающую как формирование соответствующей правовой базы, так и комплекс организационных и просветительских мер.

Определенные стимулы для развития саморегулирования были созданы летом 2001 г., когда была принята первая группа законов из правительственного пакета по снятию избыточных административных барьеров в экономике. Как уже говорилось в главе 3, принятие закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)» создает, по крайней мере потенциально, дополнительные и очень серьезные избирательные стимулы для компаний — членов организаций саморегулирования. Во-первых, в этом законе впервые в российском законодательстве дается определение организации саморегулирования (саморегулируемой организации по тексту закона) как *«некоммерческой организации, созданной путем объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и имеющей своей основной целью обеспечение добросовестного осуществления профессиональной деятельности членами саморегулируемой организации»* (ст. 2). Это позволяет хотя бы для целей данного закона разграничить организации саморегулирования и другие формы объединения бизнеса. Во-вторых, в законе предусматривается упрощенный порядок государственного контроля для фирм — членов организаций саморегулирования при условии, что в организации созданы механизмы солидарной ответственности перед третьими лицами. Если эта норма станет реально работающей, то можно предположить как рост численности уже существующих организаций саморегулирования, так и создание новых.

Другим стимулом для развития саморегулирования стало сокращение количества лицензируемых видов деятельности в соответствии с вновь принятым законом РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Хотя лицензирование не является гарантией от недобросовестного поведения участников рынка, все-таки оно создавало определенные входные барьеры и механизмы государственного контро-

ля за деятельностью фирм. При отмене лицензирования возникает определенный риск увеличения количества случаев недобросовестного поведения и расширения числа участников рынка. В общем подрыве рынка не заинтересованы фирмы, успешно развивающие свой бизнес и соблюдающие определенные стандарты деятельности. Именно они становятся заинтересованными в том, чтобы на смену не очень эффективной государственной системе лицензирования пришли более адаптированные к реалиям рынка механизмы саморегулирования, которые позволили бы «почистить» рынок и получить определенные конкурентные преимущества (этот вариант создания организаций саморегулирования мы рассматривали в главе 2).

Третьим стимулом может стать радикальная реформа системы подтверждения соответствия, прежде всего отказ от тотальной обязательной сертификации, охватывающей на сегодняшний день, по разным оценкам, от 70 до 80% номенклатуры товарного рынка. Для сравнения: в Европейском союзе обязательной сертификации подлежат не более 4% товарной номенклатуры⁴⁶. При том, что система обязательной сертификации создает серьезные дополнительные издержки и для производителей, и для торговых предприятий (по минимальным оценкам, рассчитанным по рекомендациям Госстандарта России, плата за сертификацию «перекачивает» из промышленности и торговли суммы, эквивалентные 120-150 млн долларов США в год)⁴⁷, свою основную задачу — обеспечение безопасности и качества товаров — она, по большому счету не решает⁴⁸. Если законодательно будет принята концепция радикального сокращения перечня товаров, подлежащих обязательной сертификации, и перехода к иным формам подтверждения соответствия (декларации-заявлению и добровольной сертификации), можно прогнозировать создание ассоциаций бизнеса по добровольной сертификации, устанавливающих собственные требования к качеству товаров и услуг, контролирующих соответствие реального качества этим требованиям и предоставляющих гарантии третьей стороны для потребителей. Но пока нет полной уверенности, что реформирование системы подтверждения соответствия пойдет именно по этому пути.

Однако эти изменения в законодательстве, хотя и чрезвычайно важны, все же недостаточны. Ниже мы рассмотрим необходимые, с нашей точки зрения, меры по совершенствованию нормативной базы и иные действия, направленные на развитие саморегулирования в России.

⁴⁶ *Проблемы контроля безопасности и качества товаров в Европейском Сообществе и России*. М., ИИФ СПРОС-КонфОП, 1999.

⁴⁷ Крючкова П. *Административные барьеры в экономике России*. М., ИНП, 2001.

⁴⁸ Подробнее см. Аузан А., Крючкова П. *Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования*. *Вопросы экономики*, №5, 2001.

Совершенствование правовой базы

За исключением ряда отраслевых законов и упомянутого выше закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», в российском законодательстве нет норм, которые бы стимулировали процесс создания и деятельности организаций саморегулирования, но нет и норм, которые бы такой процесс тормозили или запрещали. В настоящее время организации саморегулирования являются институтом, почти полностью существующим за рамками правовой действительности. Такое положение вещей связано с тем, что современное российское законодательство, регламентирующее предпринимательскую деятельность, формировалось в тот период, когда в России саморегулирование просто не существовало как экономическое явление. Поэтому вопрос формирования современной правовой базы саморегулирования является чрезвычайно актуальным.

Ниже мы рассмотрим следующие направления совершенствования правовой базы, которые кажутся нам наиболее важными:

- организации саморегулирования как особая организационно-правовая форма, права и функции организаций саморегулирования;
- проблема делегирования полномочий государственных органов организациям саморегулирования;
- проблема создания и деятельности в рамках организации саморегулирования внесудебного органа по разрешению споров между членами организации саморегулирования, а также между членами организации и их клиентами.

Проблема *организационно-правовой формы организаций саморегулирования* является весьма важной, поэтому стоит зафиксировать отличия таких организаций от других форм объединения бизнеса. По сути своей организация саморегулирования — это некоммерческая организация, объединяющая на основе членства юридических и физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации, а также законом РФ «О некоммерческих организациях».

Гражданским кодексом РФ устанавливаются следующие возможные для некоммерческих организаций формы:

- *потребительский кооператив*, который представляет собой добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами паевых взносов (ст. 116 ГК РФ);

- *общественные и религиозные организации*, которыми признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных материальных потребностей (ст. 117 ГК РФ);

- *фонды*, т.е. некоммерческие организации, учрежденные гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующие социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели (ст. 118 ГК);

- *учреждения* — организации, созданные собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемые им полностью или частично (ст. 120 ГК);

- *объединения юридических лиц (ассоциации и союзы)*, которыми являются некоммерческие организации, созданные на основе договора между коммерческими организациями в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов (ст. 121 ГК).

В дополнение к вышеуказанным закон «О некоммерческих организациях» предусмотрел еще три организационно-правовые формы некоммерческих организаций:

- *государственная корпорация* — не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций (ст. 7¹ закона «О некоммерческих организациях»);

- *некоммерческое партнерство*, которым признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, в том числе направленной на защиту прав, законных интересов граждан и организаций, разрешение споров и кон-

фликтов, оказание юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (ст. 8);

● *автономная некоммерческая организация*, т.е. не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг (ст. 10).

И практика развития саморегулирования в России, и анализ соответствующих правовых особенностей различных организационно-правовых форм показывают, что для организаций саморегулирования подходят две формы: объединения юридических лиц и некоммерческие партнерства. Причем и та, и другая форма имеют ряд недостатков, которые могут оказывать сдерживающее влияние на развитие саморегулирования в России. Рассмотрим их подробнее.

Основным недостатком объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) является то, что эти организации могут включать в себя только юридические лица (это следует из названия). Однако предпринимательской деятельностью в России занимаются не только организации, но и так называемые индивидуальные предприниматели без образования юридического лица. Причем это не только малый и средний бизнес, участие которого в саморегулировании затруднено по объективным причинам, о которых говорилось выше, но и профессионалы, для которых поддержание стандартов деятельности через профессиональные организации является не только возможным, но и желательным. Исключением в данном случае являются адвокаты и нотариусы, для объединений которых существуют законодательные рамки, но о проблемах этих организаций уже говорилось. С другой стороны, создание, например, профессиональной организации юристов, не являющихся адвокатами, но желающих обеспечивать определенный стандарт взаимоотношений с клиентами и механизм разрешения споров, является в российских условиях затруднительным.

Также потенциально может препятствовать развитию организаций саморегулирования и такое положение ГК РФ и закона «О некоммерческих организациях», которое предусматривает, что члены ассоциаций и союзов могут безвозмездно пользоваться их услугами (п.1 ст. 123 ГК РФ, п.1 ст. 12 Закона). Данная норма является императивной, то есть не подлежит изменению в уставах и учредительных договорах.

Это означает, что затраты на предоставление услуг членам должны покрываться из членских взносов. Теоретически возможно установление зависимости уровня членских взносов от объема потребляемых услуг. Но это достаточно сложная и спорная схема. На практике размер

членских взносов либо устанавливается равным для всех членов, либо привязывается к размеру фирмы (годовой оборот, численность занятых и т.п.) Понятно, что в этом случае внутри организации возникает риск сверхиспользования ресурсов. На практике организации саморегулирования пытаются решить эту проблему, ограничивая объем услуг, получаемых каждым членом (например, представительство в суде не более чем по трем делам). Однако такие ограничения снижают привлекательность участия отдельных фирм в организациях саморегулирования.

Организационно-правовая форма «некоммерческое партнерство» является более гибкой в сфере регулирования своего членства. В некоммерческом партнерстве законом допускается членство как для организаций, так и для граждан, порядок и стоимость оказываемых услуг является внутренним делом самого некоммерческого партнерства.

Потенциально нежелательной для деятельности организаций саморегулирования является норма, предусматривающая право членов некоммерческого партнерства «получать при выходе из некоммерческого партнерства часть его имущества или стоимость этого имущества в пределах стоимости имущества, переданного членами некоммерческого партнерства в его собственность, за исключением членских взносов, в порядке, предусмотренном учредительными документами некоммерческого партнерства» (абз. 5 п. 3 ст. 8 закона «О некоммерческих организациях»). Данная норма является диспозитивной, то есть организации саморегулирования, созданные в форме некоммерческого партнерства, могут предусмотреть другие условия выхода членов из своего состава. Но само существование подобной возможности может стать основой для экономической нестабильности и, как следствие, неэффективности деятельности организаций саморегулирования.

Для профессионалов – физических лиц возможно создание организаций саморегулирования в виде общественных организаций. Однако в этом случае становится невозможным членство юридических лиц.

Подводя итоги, можно констатировать, что ни одна из существующих ныне организационно-правовых форм некоммерческих организаций в полной мере не соответствует целям, задачам и принципам деятельности организаций саморегулирования. В связи с этим, возможно, было бы целесообразно предусмотреть федеральным законом новую организационно-правовую форму некоммерческих организаций – «организация саморегулирования». Необходимость подобного выделения связана, во-первых, с теми ограничениями существующих организационно-правовых форм, о которых говорилось выше, а во-вторых, с необходимостью юридически отделить организации саморегу-

лирования как особый тип организаций со специфическими задачами и функциями от других некоммерческих организаций. Соответствующие нормы могли бы быть внесены в закон РФ «О некоммерческих организациях» и в ГК РФ. Проекты соответствующих поправок были разработаны Министерством экономического развития и торговли РФ при поддержке ИНП «Общественный договор» и с учетом предложений действующих организаций саморегулирования⁴⁹.

В разработанном законопроекте предусмотрено, что организацией саморегулирования является основанная на членстве некоммерческая организация, созданная в целях установления и продвижения стандартов профессиональной деятельности, а также защиты общих интересов потребителей и своих членов. Членами организации саморегулирования могут являться как юридические лица, так и граждане. Предусмотрены следующие основные обязанности организаций саморегулирования, являющиеся в то же самое время их отличительными признаками:

- формирование стандартов профессиональной деятельности, обязательных для членов организаций саморегулирования, и контроль за их исполнением всеми членами организаций саморегулирования;
- создание механизмов внесудебного разрешения споров между членами организации саморегулирования и между членами организации саморегулирования и их клиентами;
- создание механизмов ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам.

Кроме того, предлагается зафиксировать в законе права организаций саморегулирования, а именно:

- обращаться в суд в защиту интересов своих членов;
- обращаться в государственные органы и в суд в защиту интересов потребителей в сфере действия организации саморегулирования (как конкретных потребителей, так и неопределенного круга лиц);
- обжаловать нормативные акты органов государственной власти и местного самоуправления, касающиеся членов организаций саморегулирования;

Ряд организаций саморегулирования предлагает не ограничиваться внесением поправок в действующие законы и принять отдельный закон «Об организациях саморегулирования»⁵⁰. На наш взгляд, не столь

⁴⁹ Законопроект см. на сайте ИНП «Общественный договор» www.inp.ru

⁵⁰ См., например, материалы на сайте НАУФОР www.naufor.ru

принципиально, будут ли положения об организациях саморегулирования как особой форме некоммерческих организаций закреплены в отдельном законе или в поправках к действующему законодательству, сколько сам факт такого закрепления. С другой стороны, следует признать, что подобное закрепление особого статуса организаций саморегулирования, безусловно, является желательным, но не обязательным для развития саморегулирования в России. Как показывает практика, развитие организаций саморегулирования в рамках существующих организационно-правовых форм вполне возможно и каких-либо непреодолимых препятствий по созданию таких организаций в настоящее время не существует.

Еще одним важным вопросом, требующим законодательной проработки, является вопрос о *разграничении полномочий государственных органов и организаций саморегулирования*. Как показывает анализ зарубежного опыта саморегулирования бизнеса, в некоторых случаях за организациями саморегулирования могут закрепляться полномочия, которые обычно относятся к сфере ведения государства (создание квазирегулирующих организаций в нашей терминологии). В этом случае возможно получение существенной экономии государственных средств и увеличение эффективности регулирования сферы за счет более тесной связи с участниками рынка.

Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. Такая передача возможна при условии, что это не противоречит Конституции и федеральным законам (см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П). Однако в нашем законодательстве общая норма, позволяющая делегировать полномочия государственных органов организациям саморегулирования, отсутствует. Частная норма о возможности делегирования полномочий по надзору и контролю государственным органом организациям саморегулирования содержится в законе РФ «О рынке ценных бумаг». Но данная норма распространяется только на организации саморегулирования участников рынка ценных бумаг и не может быть применена в других областях предпринимательской деятельности.

Вопрос о том, является ли передача полномочий государственных органов организациям саморегулирования эффективной и целесообразной, весьма сложен. Если говорить о ныне действующих в России организациях саморегулирования, то часть из них является сторонниками законодательного закрепления такой возможности в специальном законе «Об организациях саморегулирования». В частности, речь идет о передаче организациям саморегулирования полномочий по лицензированию отдельных видов деятельности, если такие организа-

ции объединяют членов, осуществляющих лицензируемые виды деятельности⁵¹. Однако целесообразность этого не очевидна. Во-первых, сразу встает вопрос о введении обязательности членства в организации саморегулирования, ведь организация не имеет возможности контролировать хозяйствующих субъектов, не являющихся членами организации. Во-вторых, встает вопрос о множественности организаций саморегулирования, поскольку странно передавать государственные полномочия сразу нескольким организациям. А, как уже говорилось выше, в случае обязательности членства пропадает его значение как рыночного сигнала. Кроме того, в этом случае действительно возникает возможность установления высоких входных барьеров в отрасль, что может приводить к дисбалансу спроса и предложения услуг и, как следствие завышенных цен. Кроме того, в этом случае открываются широкие возможности для коррупции. Наглядным примером этой проблемы служит рынок нотариальных услуг, о чем уже говорилось выше.

В то же время мы не исключаем того, что в ряде отраслей передача части полномочий государственных органов организациям саморегулирования может быть эффективной и с точки зрения государства, и с точки зрения самих участников рынка, и сточки зрения аутсайдеров при условии введения аутсайдеров в органы управления подобными организациями (создание элементов саморегулирования). Но, на наш взгляд, эту проблему надо решать в конкретных сферах через введение соответствующих норм в отраслевое законодательство, а не через установление общей нормы.

С другой стороны, безусловно, необходима конкретизация механизмов взаимодействия и соотношения государственного регулирования и саморегулирования. Мы уже неоднократно упоминали о норме закона РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», предполагающей облегченный режим государственного контроля деятельности членов организаций саморегулирования при определенных условиях. Но, чтобы эта норма из «бумажной» стала «живой», важен, во-первых, прецедент ее применения, а во-вторых, разработка подзаконных актов о применении облегченного режима контроля. Без разработки соответствующих ведомственных инструкций эта норма может так и остаться декларативной.

В российском законодательстве имело бы смысл также предусмотреть обязанности государственных органов взаимодействовать с организациями саморегулирования, действующими в определенной сфере, в частности, обсуждать с ними нормативные акты, касающиеся де-

⁵¹ Обоснование этого подхода см. в: Пахутко О. *Саморегулируемые организации: задачи сегодня и перспективы на будущее*. www.naufor.ru, 2000.

тельности предприятий в этой сфере. Такие предложения присутствуют в уже упоминавшемся проекте поправок к закону «О некоммерческих организациях». Так, в соответствии с текстом законопроекта, государственные органы обязаны:

- информировать организации саморегулирования о разработке нормативных актов, регулирующих деятельность их членов;
- рассматривать предложения и замечания организаций саморегулирования по проектам нормативных актов, затрагивающих деятельность их членов;
- учитывать мнение организаций саморегулирования при формировании государственной политики в сфере деятельности организации саморегулирования.

Еще одним важным моментом является адаптация антимонопольного законодательства и антимонопольной политики к деятельности организаций саморегулирования. Общие нормы, заложенные в действующем законодательстве необходимо конкретизировать в подзаконных актах и методических материалах, как это происходит, например, в Великобритании (подробно описано в главе 4). Возможно, в законы РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» имеет смысл внести поправки, определяющие способы антимонопольного контроля за деятельностью организаций саморегулирования на товарных рынках, в том числе введение в совет директоров представителя антимонопольного органа, если доля рынка членов организации превышает уровень, являющийся пороговым для определения положения хозяйствующего субъекта на рынке определенного товара или финансовой услуги в качестве доминирующего.

Последней правовой проблемой, на которой хотелось бы остановиться, является проблема *органов по внесудебному разрешению споров при организациях саморегулирования*. Потенциально организации саморегулирования могут урегулировать два типа конфликтов. Это конфликты между самими членами организации саморегулирования (которые являются либо юридическими лицами, либо индивидуальными предпринимателями) и конфликты между членами организации саморегулирования и их клиентами (по большей части потребителями их товаров и услуг, физическими лицами).

Помимо государственной системы разрешения споров (судов общей юрисдикции и арбитражных судов), в нашей стране на основе международных договоров и Положения о третейском суде могут существовать также третейские суды.

Преимущество третейского разбирательства перед государственной судебной системой заключается, прежде всего:

- в упрощенной и как следствие намного более быстрой и дешевой для обеих сторон процедуры рассмотрения споров;
- в том, что сила решения такого органа основана не на принуждении, а на авторитете специалиста, разбирающего спор;
- в том, что если одна из сторон все-таки не будет исполнять принятое решение, оно будет приравнено к решению государственного судебного органа и будет обеспечиваться принудительной силой государства.

Поэтому создание третейских судов при организациях саморегулирования, на наш взгляд, является очень перспективным. В настоящее время при ряде организаций саморегулирования существуют механизмы и процедуры внесудебного разрешения споров с клиентами и между членами организации (НАУФОР, БББ, Гильдия риэлтеров и т.п.), однако формально они не имеют статуса третейского суда. Поэтому в случае отказа одной из сторон от добровольного исполнения решения такого органа государственная система исполнения судебных решений в дело не вступает. Более того, если организация саморегулирования имеет определенные рычаги воздействия на своих членов и может принудить их к исполнению решений, например, под угрозой исключения из членов, то рычагов воздействия на аутсайдеров нет никаких. В результате при разрешении спора с потребителем получается игра в одни ворота: компания обязана подчиниться решению органа по внесудебному разрешению споров, даже если решение ее не устраивает, потребитель же сохраняет за собой право в случае несогласия это решение не исполнять и обратиться в суд общей юрисдикции.

Органы по внесудебному разрешению споров при организациях саморегулирования не приобретают статус третейских судов по двум причинам. Во-первых, в соответствии с действующим на территории России законодательством третейское разбирательство возможно только между юридическими лицами либо только между физическими лицами. Норм, способных являться базой для создания смешанных третейских судов, в российском законодательстве не существует. Поэтому есть опасность, что в случае создания при организации саморегулирования единого органа для разрешения обоих типов конфликтов, его решения при желании можно будет признать нелегитимными. Следовательно, организациям саморегулирования в настоящее время приходится ограничиваться в лучшем случае созданием постоянно действующего третейского суда для разрешения споров между своими членами, а конфликты между своими членами и третьими лицами разрешать безо всякой формальной процедуры. Само по себе неформаль-

ное разрешение конфликтов может только приветствоваться, однако, хотя по зарубежному опыту до формализованной процедуры разрешения споров доходит незначительный процент дел (см. главу 3), само наличие такой возможности, четкий регламент внесудебного урегулирования, наличие третейской оговорки в договорах с потребителями и т.п. будут способствовать более эффективному разрешению споров до суда, расширению системы внесудебных урегулирований и общему расширению возможностей доступа к правосудию для граждан.

Во-вторых, в соответствии с действующим положением «О третейских судах», взимание платы со сторон за третейские разбирательства запрещено. Финансирование третейского суда должно идти за счет средств организации, при которой он действует. Подобное доступно отнюдь не каждой организации саморегулирования, что препятствует развитию рынка внесудебных урегулирований (как это происходит в других странах) и соответственно формированию традиций внесудебного третейского урегулирования.

Для снятия этой проблемы необходимо разработать изменения в нынешнем российском законодательстве, которые дали бы возможность действовать смешанным третейским судам, а также установить более мягкие нормы, касающиеся порядка финансирования таких судов, в частности, позволить сторонам (стороне) оплачивать третейскую процедуру. Вообще ныне действующее положение «О третейских судах» является, на наш взгляд, слишком общим и требует большей конкретизации. Возможно, целесообразным является разработка не Положения, а полноценного закона РФ «О третейских судах».

Организационная и просветительская деятельность

Само по себе совершенствование правовой базы саморегулирования в России является чрезвычайно важным, но недостаточным. Оно должно дополняться комплексом практических мер по развитию саморегулирования в России. По большому счету, российский бизнес в основной своей массе не знает, что такое саморегулирование, какие возможности и выгоды дает создание организаций саморегулирования и какие обязательства налагает членство в подобных организациях. Не обладают достаточными знаниями о саморегулировании и государственные служащие, и потребители.

Поэтому необходима просветительская кампания о задачах, условиях и преимуществах саморегулирования, рассчитанная как на широкую общественность, так и на государственных служащих и бизнес. Эту работу могут взять на себя и организации «со стороны», заинтере-

сованные в развитии саморегулирования (потребительские, правозащитные и т.п.), и существующие организации саморегулирования и их объединения. Проведение подобной просветительской кампании является важным и с точки зрения укрепления существующих организаций саморегулирования, и с точки зрения формирования новых и придания функции саморегулирования существующим бизнес-ассоциациям. Основными смысловыми акцентами подобной просветительской кампании могут стать следующие:

- саморегулирование в своих эффективных формах выгодно и бизнесу, и государству, и обществу;
- возможная замена избыточного государственного регулирования на саморегулирование не означает, что весь бизнес «загонят» в организации саморегулирования. Подобные организации – не есть еще один контрольно-надзорный орган;
- государство может и должно отказываться от избыточного вмешательства в экономику тогда и только тогда, когда бизнес самостоятельно создает и обеспечивает эффективное функционирование механизмов, поддерживающих высокие стандарты профессиональной деятельности, взаимоотношений с клиентами, разрешения споров. Если же бизнес не готов к принятию дополнительных обязательств, то и государство не может оставлять без внимания определенные сферы.

Помимо общей просветительской кампании должно осуществляться и продвижение конкретных организаций саморегулирования. При этом возможно использование и маркетинговых бизнес-технологий, и социального маркетинга, вполне успешно используемого организациями третьего сектора. В зависимости от целевой аудитории акцент может делаться и на преимуществе членства в организации саморегулирования для конкретных компаний, и на общем положительном воздействии саморегулирования на рынок.

Необходимо укрепление существующих организаций саморегулирования по всем трем направлениям деятельности: производство частных, коллективных и общественных благ. Эта работа должна вестись самими организациями саморегулирования, но возможна поддержка (прежде всего экспертная) со стороны других заинтересованных организаций (государственных и НКО). Немаловажной задачей является тренинг персонала организаций саморегулирования, прежде всего, региональных и по профилю деятельности организации, и по общим вопросам управления и развития некоммерческих организаций. Эта задача может и должна решаться кооперативно, с участием самих орга-

низаций саморегулирования, компаний-членов таких организаций, а также других организаций, государственных и негосударственных, обладающих соответствующими экспертными ресурсами.

Важной задачей является развитие кооперации существующих организаций саморегулирования в области пропаганды саморегулирования как такового, в области обмена опытом по проблемам, представляющим взаимный интерес, в области совместных действий по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих групп бизнеса. Первые шаги к такой кооперации были сделаны в ходе дискуссий о необходимости и формах законодательства о саморегулировании в России. Это проблема многократно обсуждалась на «круглых столах» организаций саморегулирования в 1999 – 2001 гг. Хотя в ходе такого обсуждения не удалось прийти к единой позиции по вопросам законодательства (что, с нашей точки зрения, было следствием того, что действующие организации относятся к разным типам, и соответственно имеют различные задачи и функции), обмен мнениями и информацией о деятельности и проблемах различных организаций был признан весьма полезным и нужным. Было бы целесообразным не просто продолжить практику обсуждений и консультаций по общим вопросам, но реализовывать кооперативные проекты, направленные на развитие саморегулирования в России.

Еще одним серьезным вопросом является решение проблемы взаимодействия организаций саморегулирования в центре и на местах. Готовых ответов тут пока нет, различные организации по-разному решают эту проблему. Однако задача унификации стандартов профессиональной деятельности, принятых организациями саморегулирования в различных регионах, является очень важной и с точки зрения самого бизнеса, и с точки зрения потребителей, и с точки зрения государственной экономической политики.

Помимо действий, предпринимаемых самими организациями саморегулирования и негосударственными организациями, поддерживающими идеи саморегулирования, возможно и необходимо формирование комплексной государственной политики в этой сфере. При том, что саморегулирование фактически признано элементом политики, направленной на снятие избыточных административных барьеров и упорядочение государственного вмешательства в экономику, многие вопросы отношения государства к саморегулированию остаются не до конца проработанными. Развитие саморегулирования не должно означать замену государственного регулирования и контроля в отрасли на регулирование и контроль со стороны одной организации, основанной на обязательном членстве. Такой подход тоже допустим, но лишь в ограниченном числе отраслей. Чем быстрее будет сформулирована государственная политика по отношению к саморегулированию, тем быстрее и эффективнее пойдет его развитие в общих интересах бизнеса, государства и общества.

Полина Викторовна Крючкова

**Саморегулирование
хозяйственной деятельности
как альтернатива избыточному
государственному регулированию**

**Художник: Т. Малюсова
Корректор: С. Миклашевская
Компьютерная верстка: А. Романов**

ЛР № 030324 от 04.03.92 продлена до 03.01.2002
Печать офсетная. Бумага офсетная №1 Зак.
Подписано в печать 29.11.2001 г. Формат 60 x 88 1/16.
Объем 6 п.л. Тираж 1000 экз.
ИИФ “СПРОС” КонфОП
103690, г. Москва, ул. Варварка, д. 14.
Отпечатано в Производственно-издательском комбинате ВИНТИ,
140010, г. Люберцы, Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.
Тел. 554-21-86

Институт национального проекта (ИНП) «Общественный договор» создан для разработки и реализации проектов, содействующих запуску позитивного сценария развития России посредством установления нового общественного договора на базе продуктивной культуры.

Новый общественный договор — это такой набор социальных технологий взаимодействия членов общества и их организованных групп между собой и с властью, применение которого позволяет добиваться установления стабильных и справедливых правил игры в политике и экономике, верховенства закона, гражданского контроля за обороной, безопасностью, судом и полицией, эффективных, доступных и рентабельных систем образования, здравоохранения и жилищного хозяйства, реалистичного международного позиционирования и выработки адекватных стратегических приоритетов.

ИНП «Общественный договор» способствует реализации интересов **активной, организованной и договороспособной части общества** через упорядоченный переговорный процесс друг с другом и с властью. **Позитивный сценарий**, о котором активные и организованные должны договориться, — это сценарий, при котором они видят наилучшее будущее своих детей в России. **Продуктивная культура** — это свобода и самоценность личности, ответственность, доверие, взаимность и сотрудничество, ценность успеха, основанного на добросовестном труде и честной конкуренции.

Институт национального проекта

«Общественный договор»

101999, Москва, Варварка, 14

Тел.: 298-3279, факс: 298-4483

E-mail: info@inp.ru

Web: www.inp.ru