

# БЭА

Фонд “Бюро экономического анализа”  
119021 Москва, Зубовский б-р, д.27/26, стр. 3  
тел. (095) 937-67-50 факс (095) 937-67-53  
e-mail [bureau@beafnd.org](mailto:bureau@beafnd.org)  
Интернет: [www.beafnd.org](http://www.beafnd.org)

---

## Информационно-аналитический бюллетень

**№ 59**

*июнь 2004*

## РАЗВИТИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ЭКОНОМИКУ

Москва, 2004

Автор: П.В. Крючкова

Редакция: А.Е. Шаститко

### **Аннотация**

В бюллетене рассматриваются вопросы развития саморегулирования в России в контексте задачи оптимизации государственного вмешательства в экономику. Особое внимание уделено сравнительному анализу эффективности различных институциональных альтернатив с точки зрения обеспечения роста общественного благосостояния.

© Бюро экономического анализа, 2004

© Крючкова П.В., 2004

## Содержание

Введение .....	4
1. Саморегулирование: общие вопросы .....	6
1.1. Определение саморегулирования .....	6
1.2. Экономические функции саморегулирования .....	7
1.3. Спектр и масштаб саморегулирования .....	8
1.4. Инструментарий саморегулирования .....	11
2. Саморегулирование и общественное благосостояние .....	14
3. Рекомендации по развитию саморегулирования в России в контексте оптимизации государственного регулирования .....	25
3.1. Концептуальный подход к совершенствованию регулирования в России .....	25
3.2. Рекомендации по развитию саморегулирования в России .....	29
Литература .....	33

## **Введение**

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. Понятие «организации саморегулирования» («саморегулируемые организации») присутствует в ряде законодательных актов. В частности, полномочия подобных организаций закреплены в федеральных законах «О рекламе», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)» (кстати, это единственный нормативный акт, в котором дано определение саморегулируемой организации), «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», «О рынке ценных бумаг» и др. Активно ведутся дискуссии о необходимости принятия специального закона «О саморегулировании», который бы определил саморегулирование как правовое понятие, закрепил права и обязанности организаций саморегулирования.

Интерес к саморегулированию хозяйственной деятельности повысился в связи с попытками формулирования и реализации государственной политики по оптимизации функций государства в экономике. Задача снижения административного давления на бизнес впервые была поставлена в экономической программе Правительства России на долгосрочную перспективу, принятой в 2001 г.<sup>1</sup>, и развита в последующих программных документах. В идеале необходимо обеспечить систему, при которой государство вмешивается в экономику только в тех случаях, когда никакими иными способами решить существующие проблемы невозможно, и выгоды от государственного вмешательства превышают связанные с ним издержки.

Развитие саморегулирования бизнеса рассматривается как важный составной элемент реализации этой стратегии. 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. (в «первой волне» законопроектов по деbüroкратизации), 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 частных организаций, которые поддерживали бы определенный уровень стандартов профессиональной деятельности. Активно обсуждается вопрос о возможности принятия специального закона «О саморегулировании».

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 могут существенно ограничивать конкуренцию, создавая барьеры входа на рынок и игнорируя интересы аутсайдеров. Поэтому использование института саморегулирования как альтернативного государственному регулированию способа преодоления провалов рынка требует определения условий, при которых развитие саморегулирования возможно и оправдано с точки зрения интересов участников рынка и общественных интересов.

---

<sup>1</sup> Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, 2001.

В рамках данного бюллетеня мы рассмотрим возможности и риски использования саморегулирования в России. В **первом** разделе рассматривается определение саморегулирования и его основные функции. Во **втором** разделе саморегулирование сопоставляется с другими институциональными альтернативами, направленным на преодоление провалов рынка, с точки зрения потенциального воздействия на общественное благосостояние. В **третьем** разделе сформулированы рекомендации по развитию саморегулирования в России в контексте общей задачи повышения качества регулирования.

# 1. Саморегулирование: общие вопросы

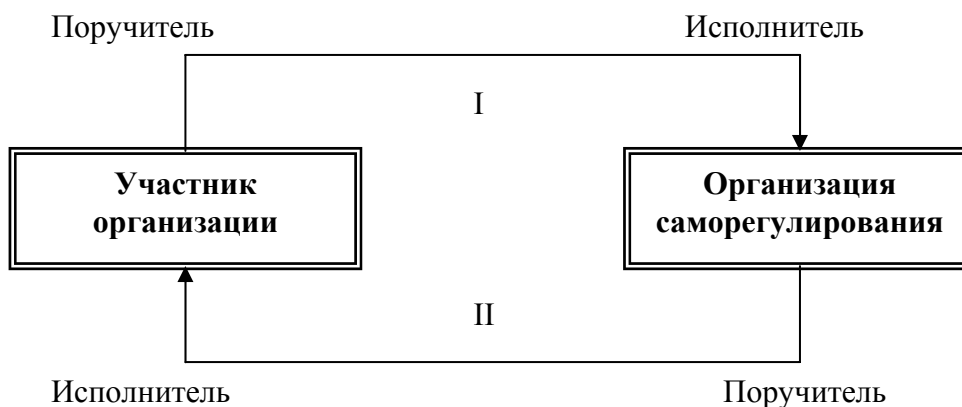
## 1.1. Определение саморегулирования

Прежде всего, необходимо определить, что же понимается под термином «саморегулирование» (*self-regulation*)<sup>2</sup>. Вводимое определение должно быть одновременно операциональным и реалистичным

Мы будем рассматривать саморегулирование как особый институт, т.е. набор правил вместе с соответствующими механизмами, обеспечивающими их соблюдение [Шаститко, 2002]. В этом случае для демаркации понятия «саморегулирование» требуется определить: (1) характеристики правил и (2) характеристики механизмов контроля.

Саморегулирование – это институт, в рамках которого (1) группой экономических агентов создаются и изменяются легитимные (не противоречащие формальным, установленным государством) правила, регулирующие хозяйственную деятельность этих агентов, (2) объекты контроля имеют возможность легитимно управлять поведением контролера (регулятора). [Крючкова, Обыденов, 2003].

Рисунок 1. Замкнутый контур в системе саморегулирования



В этом случае возникает замкнутый контур (замкнутая система с положительной обратной связью) из двух экономических субъектов (организации саморегулирования и члена организации), каждый из которых по одному кругу отношений выступает в качестве исполнителя, а по другому — в качестве поручителя (см. рис. 1). Однако система не является полностью симметричной: собственно механизмы управления и санкции за отклонение от установленных правил (условий контракта) различаются по направлениям I и II<sup>3</sup>.

Для сравнения: в системе государственного регулирования легитимно существует только связь II. Связь I может существовать либо нелегитимно («захват регулятора»), либо

<sup>2</sup> Следует иметь в виду, что довольно часто в литературе встречается терминологическая путаница: в том же смысле, что и саморегулирование, используются термины «отраслевое регулирование» (*industry regulation*), «профессиональное регулирование» (*professional regulation*), «частное регулирование» (*private regulation*). В настоящей работе мы будем пользоваться исключительно термином «саморегулирование».

<sup>3</sup> Замкнутый контур с положительной обратной связью не является прерогативой исключительной организаций саморегулирования. Схожие зависимости можно найти в рамках фирмы, управляемой работниками (*labor managed firm*), и в системе потребительской кооперации.

опосредовано через цепочку других агентов (воздействие через механизм представительной демократии наряду с агентами, не являющимися непосредственными объектами контроля).

Подчеркнем, что данное определение саморегулирования носит чисто экономический характер и для практических целей нуждается в «переводе» на юридический язык. С нашей точки зрения, в наибольшей степени прикладным задачам отвечает определение саморегулирования (вернее, организации саморегулирования) через набор функций.

Саморегулирование в общем случае осуществляется через организации. Организация саморегулирования, во-первых, выполняет функцию контролера, а во-вторых, центрального агента, с которым заключают контракты участники организации. Участники рынка создают/присоединяются к организации саморегулирования в том случае, если издержки, связанные с таким присоединением (как прямые – уплачиваемые членские взносы, так и косвенные – издержки, связанные с соблюдением правил организации), ниже выгод, получаемых от участия в подобной организации.

## 1.2. Экономические функции саморегулирования

Исходя из приведенного выше определения, саморегулирования можно выделить следующие необходимые функции, право на выполнение которых делегируют организации саморегулирования ее участники [Крючкова, Обыденов, 2003]:

- 1) установление и/или адаптация правил ведения ее членами хозяйственной деятельности;
- 2) установление санкций за нарушение установленных правил;
- 3) осуществление контроля за соблюдением правил организации;
- 4) применение санкций в случае обнаружения нарушения правил;
- 5) разработка и реализация процедуры внесудебного (частного) разрешения спорных вопросов между членами организации и организацией и ее членами;

Необходимо также выделить две дополнительные функции организации саморегулирования:

- 6) рассмотрение жалоб аутсайдеров на деятельность членов организации (на нарушение ими правил организации);
- 7) внесудебное разрешение споров аутсайдеров (прежде всего потребителей) с членами организации.

Функции 1)-5) являются функциями контролера (регулятора). Отсутствие какой-либо из указанных пяти функций свидетельствует о том, что ассоциация бизнеса не является организацией саморегулирования.

Отдельного внимания заслуживают функции 6) и 7). Достаточно часто эти функции рассматривают как отличительный признак организаций саморегулирования по сравнению с другими формами объединения бизнеса (см., например, [NCC, 2000]). Однако, если рассматривать управление поведением контролера как ключевую черту саморегулирования, то взаимоотношения с аутсайдерами не являются обязательным элементом этой схемы. Выполнение этих функций носит производный характер и, вообще говоря, они могут отсутствовать в институте саморегулирования. В то же время они, как правило, присутствуют в действующих организациях саморегулирования. Этому есть несколько причин:

- рассмотрение жалоб аутсайдеров позволяет экономить на издержках осуществления мониторинга за деятельностью членов организации саморегулирования;
- принуждение к выполнению требований аутсайдеров, в частности, к выплате компенсаций в случае нарушения правил саморегулирования, может являться разновидностью санкций за нарушение правил;
- внесудебное разрешение споров может являться клубным благом для членов организации саморегулирования, если альтернативные издержки разрешения споров больше;
- рассмотрение жалоб и разрешение споров может являться общественным благом, «платой» обществу за возможность существования института саморегулирования, доказательством общественной полезности этого института.

Остановимся подробнее на последней причине. По своей экономической природе организация саморегулирования должна, прежде всего, отвечать интересам собственных членов в рамках заданных внешних ограничений. Таким внешним ограничением может быть требование к обеспечению более высокого уровня общественного благосостояния по сравнению с другими институциональными альтернативами (рыночным механизмом и государственным регулированием). Индикатором этого может служить реализация функции рассмотрения жалоб аутсайдеров и внесудебного разрешения споров. Наличие таких систем является для общества сигналом того, что институт саморегулирования направлен не только на обеспечение интересов его участников, но и на обеспечение общественного интереса. Именно поэтому требование к наличию систем разрешения споров с аутсайдерами присутствует фактически во всех нормативных актах и других документах, определяющих требования к системам саморегулирования. Таким образом, мы можем говорить о том, что система саморегулирования, приемлемая с общественной точки зрения, должна включать в себя все 7 описанных выше функций.

### 1.3. Спектр и масштаб саморегулирования

Схемы саморегулирования разнообразны, что, в частности, и затрудняет выработку единого определения этого явления. В общем виде можно разделить схемы саморегулирования по отношению к государству, по степени охвата рынка, по тому, что составляет общность интересов участников саморегулирования, по степени вовлеченности аутсайдеров.

По степени автономности от государства спектр саморегулирования варьируется от систем полностью частных (правила вырабатываются и защищаются исключительно участниками системы) до систем, предполагающих в той или иной форме участие государственных органов. Сразу оговоримся, что саморегулирование в любом случае осуществляется в рамках формальных правил, установленных государством (легитимность). Но это могут быть либо общие правила, регулирующие, например, регистрацию объединений бизнеса, договорные отношения, конкуренцию и т.п., либо специальные правила, касающиеся именно института саморегулирования (законодательно определенные права и обязанности организаций саморегулирования и их членов), либо общие правила, регулирующие данную отрасль или сферу, которые конкретизируются правилами саморегулирования. Соответственно правила саморегулирования могут дополнять, расширять или ужесточать правила государственного регулирования.

На рис. 2. приведен спектр действующих схем саморегулирования, отличающихся по разным параметрам. В общем виде мы можем говорить о *делегированном* либо *добровольном* саморегулировании. Добровольное саморегулирование предполагает установление и поддержание правил участниками системы без какого-либо одобрения или специальной защиты со стороны государства (за исключением общих норм контрактного права или норм, относящихся к объединениям хозяйствующих субъектов). В России примером добровольного саморегулирования может служить саморегулирование на рынке риэлторских услуг, осуществляемое Российской гильдией риэлторов и ее региональными отделениями, саморегулирование на рынке прямых продаж в рамках Российской ассоциации прямых продаж и т.п. К добровольному саморегулированию можно также отнести различные системы добровольной сертификации.

Рисунок 2. Спектр саморегулирования



Делегированное саморегулирование предполагает, что государство осознанно передает определенные функции по регулированию рынка (например, лицензирование участников рынка) организации саморегулирования, устанавливает общие ограничения и права деятельности подобных организаций, идентифицирует ту или иную организацию

как организацию саморегулирования. Объем полномочий, условия передачи, степень юридической защиты сильно разнятся.

В наиболее жесткой форме государство может устанавливать, что для осуществления профессиональной деятельности физическое или юридическое лицо должно являться членом организации саморегулирования и соблюдать правила этой организации. В случае несоблюдения правил санкции к нарушителю могут применяться как организацией саморегулирования, так и государством. Такая схема часто действует в сфере юридических и медицинских услуг. В России максимально жесткая форма реализована в нотариальной сфере: в соответствии с «Основами законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11.02.93 все частные нотариусы обязаны быть членами региональных нотариальных палат. Чуть менее жесткая схема существовала до ноября 2000 г. на российском рынке ценных бумаг: в соответствии с Законом «О рынке ценных бумаг» от 22.04.96 профессиональные участники рынка должны были являться членами организации саморегулирования. Но подобных организаций, получивших лицензию ФКЦБ как организации саморегулирования, было сначала две (НАУФОР и ПАРТАД), а затем к ним добавилась Национальная фондовая ассоциация (НФА). С ноября 2000 г. обязательность членства в организациях саморегулирования для профессиональных участников рынка ценных бумаг была отменена.

Возможны и более мягкие формы делегирования полномочий, не предполагающие обязательности членства участников рынка в организациях саморегулирования, но предоставляющая подобным организациям и их членам преимущества по сравнению с другими участниками рынка. Подобная схема заложена в России в Законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)». Закон предполагает возможность применения к членам организаций саморегулирования упрощенного режима государственного контроля (надзора). Можно спорить о том, насколько такая норма является рабочей (перевешивают ли выгоды от упрощения режима государственного контроля издержки и риски, связанные с субсидиарной ответственностью), но принцип законодательных преимуществ присутствует здесь в явной форме. К данной норме российского законодательства мы вернемся ниже.

Говоря о саморегулировании, необходимо отделить это понятие от *со-регулирования*, то есть совместного участия в регулировании государства и различных участников рынка (не только производителей, но и потребителей, инфраструктурных организаций и т.п. – так называемых *stakeholders*).

Если саморегулирование – это регулирование деятельности бизнеса самим бизнесом, то со-регулирование – это регулирование определенной сферы совместно представителями бизнеса, государства и другими заинтересованными организациями (потребительскими организациями, профсоюзами и т.п.). То есть в рамках систем со-регулирования контроль за контролером осуществляют не только непосредственные объекты контроля, что, как будет показано в последующих главах, радикально меняет баланс издержек и выгод для разных участников рынка и условия устойчивости организаций. Между «чистым» саморегулированием и со-регулированием, предполагающим паритетный учет интересов разных групп, существует ряд переходных ступеней, предполагающих: согласование правил саморегулирования с аутсайдерами; участие аутсайдеров в отдельных структурах организаций саморегулирования (например, в системах мониторинга или внесудебного разрешения споров); участие аутсайдеров в управляющих органах организаций саморегулирования.

Важным вопросом является принцип объединения бизнеса в рамках организаций саморегулирования. Как правило, саморегулирование рассматривается как вариант отраслевого регулирования. Соглашаясь с тем, что значительная часть организаций

саморегулирования носит отраслевой характер, то есть объединяет экономических агентов, производящих схожие товары или услуги, сама природа саморегулирования не предполагает именно отраслевой принцип объединения.

Безусловно, для того, чтобы группа экономических агентов совместно разрабатывала правила и поддерживала механизмы контроля за их соблюдением, необходима некая общность деятельности, которую данные правила регулируют. Кроме того, необходима определенная степень однородности интересов экономических агентов, выступающих в качестве объекта контроля. При высокой степени гетерогенности интересов снижаются стимулы как к установлению единых правил, так и стимулы к контролю за соблюдением этих правил; усиливается проблема безбилетника. Однако однородность интересов и общность параметров деятельности не означают, что объединяющим элементом должна быть именно схожесть производимого товара или услуги.

Так, объединяющим элементом может служить использование схожих ресурсов и/или технологий, либо их элементов. Например, в национальные ассоциации прямых продаж входят компании, предлагающие абсолютно разные товары (книги, косметику, пищевые добавки и т.п.), но использующие одинаковую технологию продвижения товаров – прямые продажи, то есть сбыт товара непосредственно потребителю при личном контакте с продавцом вне специализированных торговых площадок. Поэтому принятая система правил регулирует не параметры качества товаров, а параметры взаимоотношений с конечными потребителями (прежде всего, объем и формы предоставляемой информации и способы и условия возврата товаров), а также взаимоотношения с дистрибьютерами, теми, кто непосредственно предлагает товар потребителям, но не является наемным работником компании (см. сайт [www.dsa.org](http://www.dsa.org) Американской ассоциации прямых продаж, сайт [www.dsa.org.uk](http://www.dsa.org.uk) Ассоциации прямых продаж Великобритании). Другим примером могут служить институты саморегулирования рекламы, в рамках которых регулируется лишь один из элементов технологии, используемой компаниями, предлагающими абсолютно разные товары или услуги, - реклама.

Таким образом, спектр саморегулирования оказывается весьма широк, что затрудняет единое юридическое определение подобного явления. С нашей точки зрения, для прикладных целей важно не столько дать единое определение «организации саморегулирования», сколько определить, какие параметры деятельности тех или иных организаций являются существенными для тех или иных целей.

#### **1.4. Инструментарий саморегулирования**

Для развития саморегулирования важным вопросом является инструментарий саморегулирования, то есть, какие именно параметры деятельности регламентируются правилами саморегулирования, и каковы возможные санкции за нарушение правил.

Поскольку саморегулирование есть явление легитимное, то в рамках этого института используются лишь инструменты, применение которых не запрещено законодательством соответствующих стран. Поскольку юридические системы могут серьезно различаться, различается и набор инструментов, который может использоваться в рамках института саморегулирования. Более того, в рамках одной страны набор разрешенных инструментов может варьироваться в зависимости от отрасли.

В общем виде, в рамках института саморегулирования правила определяют:

- требования, которым должен соответствовать претендент на вступление в организацию саморегулирования (требования к образованию, квалификации, опыту

работы претендента или его сотрудников, если претендентом является юридическое лицо, наличие определенного оборудования, технологий и т.п.);

- общие технические требования к ведению деятельности в какой-либо сфере (параметры качества товаров или услуг, требования к методам, формам и объемам подачи информации о товарах или услугах, требования к взаимоотношениям с контрагентами и конкурентами, требования к технологии и т.п.);
- требования к юридической стороне деятельности участника системы (типовые формы контрактов, обязательные условия, которые должны включаться в договоры с контрагентами или наоборот, не могут быть включены, требования к организационно-правовой форме ведения деятельности, требование наличия третейской оговорки в договорах и т.п.);
- финансовые условия ведения деятельности и взаимоотношений с организацией саморегулирования (требования и/или ограничения на условия оплаты товаров или услуг, требование страхования профессиональной ответственности, размеры и порядок уплаты членских взносов, иных платежей организации, выплат компенсации третьим лицам и т.п.);
- условия и порядок разрешения споров между организацией и ее членами, между конкурентами, между членами организации и контрагентами – потребителями, поставщиками и т.п.

Естественно, набор используемых инструментов различается в зависимости от характера деятельности, правил конкретной организации и т.п.

Главное ограничение саморегулирования по сравнению с государственным регулированием состоит в наборе санкций, которые могут быть применены к нарушителям установленных правил. В случае «чистого» саморегулирования, то есть отсутствия прямого законодательного требования соблюдать правила саморегулирования, в рамках этого института остаются лишь те рычаги, которые не являются исключительной прерогативой государства. Иными словами, механизмы административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушение правил в рамках организаций саморегулирования не действуют. Еще раз подчеркнем, что это верно для случаев, когда в правовой системе отсутствует в явной форме требование соблюдать правила саморегулирования. Подобное смешение государственного регулирования и саморегулирования может существовать в рамках «делегированных» систем, но в любом случае подобного рода вмешательство носит достаточно ограниченный характер. Что же остается в качестве санкций в рамках систем саморегулирования? Фактически, многообразие санкций может быть сведено к следующим:

- различные формы осуждения со стороны сообщества (участников системы саморегулирования), которые, в случае их эффективности, могут оказывать негативное воздействие на репутацию экономического агента и таким образом отражаться на его доходах;
- финансовые формы наказания нарушителей (системы штрафов, невозврата залогов и т.п.), если такие формы не противоречат законодательству;
- исключение из числа членов организации как основная санкция. Значение этой санкции зависит от дополнительных условий: значимости членства в организации саморегулирования как рыночного сигнала, наличия в рамках организации дополнительных избирательных стимулов (клубных благ), доступ к которым прекращается вместе с членством, возможности заниматься профессиональной деятельностью, не будучи членом соответствующей организации.

Таким образом, набор санкций в рамках института саморегулирования достаточно ограничен. Подобная ограниченность, безусловно, влияет на условия возникновения и устойчивости этого института и в большей степени, чем содержание правил, отличает его от государственного регулирования. Поэтому при выборе оптимальной формы регулирования определенного рынка (если в принципе доказана необходимость регулирования) следует учитывать не просто способность бизнеса создать правила, отвечающие общественным интересам, но и способность эффективно контролировать соблюдение этих правил.

## 2. Саморегулирование и общественное благосостояние

Саморегулирование, как и государственное регулирование, может приводить как к росту общественного благосостояния, так и к его снижению и по сравнению с «нулевой» точкой отсчета (нерегулируемым рынком), и по сравнению с иными институциональными альтернативами. Рассмотрим, при каких условиях саморегулирование может быть предпочтительным способом регулирования рынка.

Система регулирования как любой институт имеет координационные и распределительные последствия. Координационная функция связана с координацией действий различных экономических субъектов и с ограничением множества доступных альтернатив их поведения и использования ресурсов, а распределительная — с перераспределением выгод и издержек между экономическими агентами. В общем случае координационная функция определяет приращение стоимости (прежде всего, за счет снижения уровня неопределенности), тогда как распределительная сама по себе к созданию стоимости не ведет. Реально действующие институты совмещают в себе и ту, и другую функцию.

Подчеркнем, что эффективность того или иного режима регулирования определяется не в сравнении с некой идеальной моделью, а в сравнении с иными доступными институциональными альтернативами. По определению Уильямсона, *«результаты, для которых не могут быть описаны и реализованы с чистой выгодой превосходящие их осуществимые альтернативы, должны быть признаны эффективными»* [Williamson, 1995, p.50].

Говоря об эффективности институтов, мы говорим об их результатирующем воздействии на общественное благосостояние. Положительным, с точки зрения общественного благосостояния, можно считать такое изменение правил (режима регулирования), которое ведет к суммарному положительному балансу выгод и издержек разных групп экономических агентов. При этом для части экономических агентов возможны потери. Соответственно, возможны и переговоры о компенсации таких потерь [Шаститко, 2002].

Для целей нашего анализа мы будем исходить из того, что целью использования того или иного способа регулирования рынка является преодоление «провалов» рынка. Предположим, что доказанным является тот факт, что проблема не может быть решена путем «невмешательства». Рассмотрим 4 различных варианта достижения цели преодоления «провалов» рынка:

- государственное регулирование;
- со-регулирование;
- делегированное саморегулирование;
- добровольное саморегулирование.

Предположим также, что все эти варианты обеспечивают достижение поставленной цели, однако при реализации каждой из институциональных альтернатив возможны потери общественного благосостояния как в форме омертвленных затрат (*dead-weight losses*), связанных с ограничением конкуренции, так и за счет «диссипативных» транзакционных издержек (издержек, связанных с общими потерями стоимости).

Ограничение конкуренции может быть следствием создания входных барьеров на рынок и/или горизонтальных ограничений. Будем исходить из того, что участники рынка в общем случае заинтересованы в ограничении конкуренции обоими путями. Вне режима

отраслевого регулирования действия, направленные на ограничения конкуренции, являются предметом регулирования антимонопольного законодательства. Однако в случае, если такие ограничения являются следствием законодательно установленных правил, общие нормы антимонопольного законодательства могут оказаться неприменимы.

Для целей нашего анализа выделим две группы «диссипативных» транзакционных издержек:

1. **Издержки влияния**, возникающие вследствие взаимодействия на политическом рынке и/или оппортунистического поведения контролера. Любой режим регулирования, требующий принятия нормативных решений, т.е. предполагающий использование механизмов политического рынка, связан с подобными издержками. Все заинтересованные стороны (объекты регулирования, их контрагенты, различные группы государственных служащих и т.п.) стремятся воздействовать на окончательный дизайн системы регулирования и несут соответствующие издержки. Причем для «победителей» издержки можно расценивать как производительные, для «проигравших» же группы затраты на лоббирование своих интересов являются прямыми потерями. Соответственно, сумма потерь проигравших может рассматриваться как потери мертвого груза.

2. **Риск возникновения негативных внешних экстерналий**<sup>4</sup>. В этой группе отдельно выделим расходование бюджетных средств на регулирование отдельного рынка, которое может рассматриваться как внешняя экстерналия, поскольку в этом случае издержки несут все налогоплательщики, а не только те из них, которые являются потребителями и продавцами на данном рынке.

Кроме того, в ряде случаев эффективные режимы регулирования могут не быть осуществлены из-за **проблемы коллективных действий**. Издержки, связанные с осуществлением коллективных действий, включают в себя издержки ведения переговоров и достижения соглашения и издержки, связанные с проблемой безбилетника (*free-riding problem*) (затрудненностью осуществления взаимовыгодных коллективных действий из-за возможности получения экономическими агентами выгод без участия в общих издержках [Шаститко, 2002]). В общем случае издержки осуществления коллективных действий тем меньше, чем меньше, устойчивее и однороднее группа.

Сравним различные институциональные альтернативы с точки зрения риска потерь общественного благосостояния вследствие возникновения омертвленных затрат. Результаты сравнения суммированы в таблице 1.

---

<sup>4</sup> Внешние экстерналии – такие эффекты, которые являются внешними не только по отношению к данному контрактному соглашению, но и по отношению к группе участвующих в контракте [Шаститко, 2002, с.553].

**Таблица 1. Риски возникновения потерь общественного благосостояния при различных режимах регулирования**

	<i>Потери мертвого груза от ограничения конкуренции</i>	<i>Издержки влияния</i>	<i>Издержки коллективных действий</i>	<i>Внешние эффекты (расходование бюджетных средств)<sup>5</sup></i>	<i>Иные внешние эффекты</i>
<i>Государственное регулирование</i>	++	+++	+	+++	+
<i>Со-регулирование<sup>6</sup></i>	0	0	+++	0	+
<i>Делегированное саморегулирование</i>	+++	+++	+	+	+++
<i>Добровольное саморегулирование</i>	+	0	++	0	+++

*Где риск возникновения соответствующих потерь варьируется от 0 (очень низкий) до +++ (высокий)*

Поясним представленную в таблице 1 информацию.

Риск возникновения потерь мертвого груза от несовершенства конкуренции является наивысшим для делегированного саморегулирования и достаточно существенен для государственного регулирования, поскольку в рамках данных режимов регулирования возможно легальное ограничение конкуренции. Парадокс состоит в том, что если группа экономических агентов самостоятельно создает организацию саморегулирования и в рамках этой организации устанавливает горизонтальные ограничения (например, согласует минимальные цены), то такие ограничения подпадают под действие антимонопольного законодательства. В случае же, если те же самые ограничения появляются в организациях саморегулирования, созданных по закону, или вводятся государственным регулированием, то они являются вполне легитимными. Вообще соотношение отраслевого регулирования, предполагающего ограничения входа на рынок и/или координацию деятельности участников рынка, например, путем лицензирования или установления минимальных ценовых значений, и антимонопольного регулирования представляется чрезвычайно интересным. Можно говорить о том, что во многих странах наблюдается противоречие между этими нормами - как правило, в виде прямых исключений из сферы юрисдикции антимонопольного законодательства.

Более того, в схеме делегированного саморегулирования риски ограничения конкуренции выше, чем в случае государственного регулирования, поскольку в первом случае участники рынка, в наибольшей степени заинтересованные в подобных ограничениях, сами регулируют допуск на рынок и обладают правами на установление правил игры на рынке.

<sup>5</sup> Мы принимаем предпосылку, что частные издержки по использованию общих процедур защиты правил (судебной системы) равны общественным издержкам, абстрагируясь от преимуществ, которые могут даваться отдельным группам экономических агентов (например, освобождение от государственной пошлины малообеспеченных лиц или истцов по делам о защите прав потребителей, как это принято в российском законодательстве).

<sup>6</sup> В данном случае мы рассматриваем со-регулирование без участия государства – как договоренность субъектов рынка о «правилах игры» вне формального политического процесса.

*Тезис о том, что в рамках делегированного саморегулирования риски ограничения конкуренции весьма высоки, подтверждается эмпирическими исследованиями в отдельных отраслях, в частности, в юридической сфере. Были выделены следующие инструменты, широко используемые организациями саморегулирования, которые могут служить ограничению конкуренции и, соответственно, снижению общественного благосостояния:*

- *барьеры входа (ограничения количества участников рынка либо требования к потенциальным участникам – квалификационные, по сумме начального капитала и т.п.);*
- *ограничения рекламы и других средств продвижения отдельных поставщиков;*
- *ограничения цен (минимальные ставки оплаты услуг, формы контрактов между поставщиком и потребителем);*
- *ограничения характеристик предлагаемых продуктов.*

*Несложно заметить, что подобные ограничения, не поддержанные отраслевым законодательством, были бы нелегальными с точки зрения общих норм антимонопольного регулирования.*

*Следует отметить тот факт, что во многих странах организациями саморегулирования были запрещены или не рекомендованы именно те формы контрактов, которые являются преобладающими на нерегулируемом рынке. Так, в России, где рынок юридических услуг по гражданским делам после отмены обязательного лицензирования юридической деятельности является фактически нерегулируемым, преимущественной формой контрактов является система «фиксинг + процент». Некая базовая ставка устанавливается по соглашению сторон в зависимости от сложности дела и вовлеченной суммы. Кроме того, в случае выигрыша дела адвокату достается определенный процент от суммы иска (в некоторых случаях – фиксированная сумма). Почасовая оплата или оплата за судебный день относительно мало распространена (в основном, такие контракты встречаются у фирм, обслуживающих корпоративных клиентов). Во многих же странах с развитыми системами саморегулирования (Великобритания, США, Германия и др.) были запрещены контракты, предполагающие оплату как процент от суммы иска, и рекомендована почасовая оплата [Stephen & Love, 2000].*

Для добровольного саморегулирования риск ограничения конкуренции примерно такой же, как и для нерегулируемого рынка (возможно, чуть выше за счет облегчения проблемы коллективного действия). Для со-регулирования это риск наименьший, поскольку правила игры устанавливают как участники рынка, так и аутсайдеры, не заинтересованные в ограничении конкуренции.

Риск общественных потерь, связанных с издержками влияния, особенно велик для государственного регулирования и делегированного саморегулирования, то есть для тех видов регулирования, при создании и поддержании которых используется политический механизм. Для со-регулирования риск возникновения этих издержек зависит от того, возникают ли договоренности о «правилах игры» между заинтересованными сторонами вне политического процесса или внутри него.

Внешние эффекты (возложение затрат по поддержанию режима регулирования на экономических агентов, не участвующих во взаимодействии на данном рынке) в наибольшей степени наблюдаются при режиме государственного регулирования, издержки по поддержанию которого покрываются преимущественно из государственного бюджета и в несколько меньшей степени для делегированного саморегулирования, так или иначе обеспечиваемого защитой государства. Для других режимов регулирования подобные внешние эффекты в общем случае отсутствуют.

Что касается иных внешних по отношению к данному рынку эффектов, то их возникновение в первую очередь зависит от характеристик рынка. В отношении режима регулирования можно, скорее, говорить о вероятности снижения этих эффектов. Менее вероятно такое снижение (и, соответственно, выше общественные издержки) в случае, когда регулирование осуществляется самими объектами. Преодоление внешних эффектов наиболее вероятно в случае со-регулирования, поскольку фактически со-регулирование можно рассматривать как аналог частных переговоров по поводу компенсаций. Государственное регулирование также может обеспечить снижение таких эффектов в большей степени, чем объекты регулирования. Таким образом, мы можем сделать вывод, что если рыночным провалом, требующим регуляторного воздействия, являются внешние экстерналии, то, в общем случае, вряд ли саморегулирование сможет эффективно преодолеть этот провал.

Проблема коллективных действий может служить существенным препятствием для реализации со-регулирования, поскольку этот режим предполагает коллективные действия неоднородных экономических агентов с разными (иногда диаметрально противоположными) интересами. Значима эта проблема и для добровольного саморегулирования. Для делегированного саморегулирования проблема также присутствует, хотя и в меньшей степени, поскольку «рамочные» правила организации определяются государством.

Таким образом, с точки зрения потенциала роста общественного благосостояния сравнительными преимуществами обладают добровольное саморегулирование (за исключением случая, когда на рынке имеются существенные внешние экстерналии) и со-регулирование. Однако реализация именно этих институциональных альтернатив может оказаться затрудненной из-за запретительно высоких издержек коллективного действия.

Следует, однако, принимать во внимание, что в случае, когда речь идет не о создании системы регулирования «с нуля», а об отказе от избыточного государственного регулирования, переход к добровольному саморегулированию может быть затруднен. С учетом сложившихся стереотипов, связанных с восприятием государственного вмешательства как единственного способа преодоления провалов рынка, резкая отмена норм государственного регулирования может вызвать как политическое противодействие, так и общественное неприятие. Поэтому возможным вариантом является поэтапный отказ от норм государственного регулирования, в том числе через делегированное саморегулирование.

Само по себе наличие рисков, связанных с каждым из рассмотренных способов регулирования не означает, что негативные эффекты наблюдаются всегда. Многое зависит от конкретного дизайна системы регулирования. Более того, в рамках способов регулирования с более высокими рисками возможно (и целесообразно) использование механизмов, которые данные риски снижают.

Так, максимальные риски потерь от ограничения конкуренции присутствуют в ситуации, когда реализуется схема обязательного членства в организации саморегулирования при существовании единственной организации на рынке. В рамках этой схемы наихудшим, с точки зрения возможных потерь общественного благосостояния, является вариант ограничения предложения со стороны участников рынка, например, путем ограничения количества таких участников. В этом случае при согласованном поведении участников рынка возможен размер омертвленных затрат, равный потерям в случае монополии. Более того, если предложение отдельного участника рынка объективно ограничено (например, в случае нотариальных услуг, поскольку нотариальные действия требуют личного участия нотариуса), и ограничение числа участников рынка сопровождается ограничением цен (что опять же характерно для нотариусов, поскольку по обязательным нотариальным действиям установлен

фиксированный размер государственной пошлины), возможно возникновение неудовлетворенного спроса и связанных с этим потерь общественного благосостояния.

Отказ от принципа «один рынок - одна организация» для делегированного саморегулирования снижает возможные омертвленные затраты. В этом случае ограничение конкуренции внутри одной организации саморегулирования может сопровождаться ростом конкуренции между членами различных организаций и между членами таких организаций и независимыми производителями. Положительный эффект от такой «межорганизационной» конкуренции может перевешивать потери от горизонтальных ограничений в рамках отдельной организации.

Другим способом снижения риска возникновения потерь мертвого груза от ограничения конкуренции могут служить элементы со-регулирувания в рамках организаций саморегулирования (введение представителей *stakeholders* в наблюдательный совет, совет директоров или иные органы, процедуры публичного обсуждения правил, которым должны подчиняться члены организации саморегулирования и т.п.), либо внешний контроль за деятельностью организаций саморегулирования со стороны аутсайдеров и/или государства с достоверной угрозой применения санкций в случае ограничения конкуренции. В общем случае участие аутсайдеров может повысить общественную эффективность организации саморегулирования. Аутсайдеры, прежде всего потребители, заинтересованы в том, чтобы не допустить ограничения конкуренции на рынке, обеспечить соблюдение формально зафиксированных правил организации,<sup>7</sup> полноценное выполнение функций по работе с жалобами и разрешению споров. Причем повышение общественной эффективности может происходить даже в тех случаях, когда аутсайдеры реально не влияют на принятие решений (находятся в явном меньшинстве или вообще не входят в управляющие органы организации). В этом случае положительный общественный эффект может наступать за счет доступа аутсайдеров к внутренней информации организации и достоверной угрозы распространения негативной информации в случае, если организация ущемляет интересы аутсайдеров.

Участие аутсайдеров особенно важно в случаях, когда членство в организации саморегулирования служит условием доступа на рынок или дает существенные конкурентные преимущества. В этом случае именно такое участие может обеспечить снижение антиконкурентных последствий деятельности подобных организаций, равно как рентоориентированное поведение и менеджмента организации, и государственных регулирующих органов.

Безусловно, участие аутсайдеров усложняет процесс принятия решений в рамках организации, увеличивая ее неоднородность. В идеале общественно эффективный дизайн системы саморегулирования должен обеспечивать контроль аутсайдеров за деятельностью, затрагивающей общественные интересы, и выполнением общественно значимых функций, но ограничивать их права по вопросам, касающимся внутренних проблем группы участников организации.

Не следует сбрасывать со счетов и конкурентное законодательство как способ повышения общественной эффективности саморегулирования. В России на сегодняшний день существует общая норма п.4 ст.6 Закона РФ «О конкуренции и ограничении

---

<sup>7</sup> Мы предполагаем, что формальные правила организации являются более «общественно-ориентированными», чем неформальные, и аутсайдеры заинтересованы в соблюдении именно первых. Теоретически возможен и противоположный случай. Например, если требования к правилам организации саморегулирования, зафиксированные законодательно, приводят к перераспределению рентного дохода в пользу государственных служащих в ущерб интересам и участников рынка, и потребителей, аутсайдеры будут поддерживать отклонения от таких правил. Однако подобный случай является все-таки маргинальным.

монополистической деятельности на товарных рынках», гласящая: «Запрещается объединениям 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. Проблема данной нормы состоит, во-первых, в том, что она применима только к объединениям коммерческих организаций (непонятно, насколько она применима, например, к некоммерческим партнерствам, а именно в такой организационно-правовой форме зарегистрированы многие действующие организации саморегулирования), а во-вторых, собственно в ее применении. О направлениях совершенствования российского конкурентного законодательства, в том числе и для целей контроля за деятельностью организаций саморегулирования, речь пойдет ниже.

*Эмпирическое исследование факторов, воздействующих на общественную эффективность саморегулирования было проведено в 2000 г. по заказу правительства Австралии [Wallace, Ironfield, Orr, 2000]. Было исследовано семь рынков, на которых действовали схемы саморегулирования. По мнению исследователей, в общем случае эффективность саморегулирования зависит от стимулов и способности фирм действовать совместно для преодоления провалов рынка. Были выделены следующие факторы, обеспечивающие эффективность саморегулирования:*

- *издержки, возникающие из-за провалов рынка, несут, преимущественно, фирмы, действующие на одном и том же рынке (экстерналии являются внутренними);*
- *фирмы осознают, что их будущее благополучие зависит не только от взаимоотношений с текущими потребителями и акционерами, но и от отношений с более широким комьюнити;*
- *любые социально значимые цели четко определены правительством;*
- *ограничения на объединение фирм для целей саморегулирования отсутствуют;*
- *рынки являются конкурентными, а товары достаточно однородными;*
- *не существует ограничений на использование эффективных санкций в рамках саморегулирования;*
- *при применении схемы саморегулирования в значительном масштабе не возникает проблема безбилетника – нет большого числа фирм, которые могут пользоваться преимуществами от введения саморегулирования без участия в общих издержках;*
- *нет существенного расхождения во взглядах между потребителями и более широким комьюнити по поводу преодоления того или иного провала рынка;*
- *товары не оказывают существенного воздействия на благосостояние индивидов;*
- *если товар оказывает существенное воздействие на благосостояние индивидов, то:*
  - *государство участвует в развитии саморегулирования;*
  - *в органе саморегулирования участвуют представители всех основных заинтересованных сторон (stakeholders);*
  - *процедуры и управление организацией саморегулирования является транспарентным;*
- *комьюнити признает независимость организации саморегулирования.*

*К факторам, снижающим общественную эффективность, были отнесены:*

- *конкуренция на рынке слаба;*

- *фирмы имеют относительно краткосрочный горизонт принятия решений;*
- *фирмы сконцентрированы, преимущественно, на интересах нынешних потребителей и акционеров;*
- *фирмы не заинтересованы в инвестициях в репутацию (репутация не является существенным фактором потребительского выбора);*
- *деятельность фирм на рынке вызывает отрицательные внешние эффекты, прежде всего, не для собственных потребителей и фирм, действующих на том же рынке (экстерналии являются внешними);*
- *товары являются сложными, гетерогенными (по мнению потребителей), некоторые из товаров являются существенными для благосостояния потребителей;*
- *фирмы, потребители и более широкое комьюнити не имеют общих интересов в преодолении провалов рынка;*
- *социальные цели саморегулирования четко не определены в законодательстве.*

*Как видно, в данном перечне объединены как характеристики рынка, так и характеристики институциональной среды и дизайна схемы саморегулирования. В целом, данные выводы подтверждают рассмотренные нами выше условия, при которых у участников рынка есть стимулы к коллективному преодолению провалов рынка, а также ограничения, связанные с возможностью осуществления коллективных действий. Социальная эффективность саморегулирования логично связывается с совпадением интересов объектов регулирования и более широкого круга заинтересованных лиц. В противном случае развитие саморегулирования может приносить пользу объектам регулирования, но не быть эффективным с общественной точки зрения. Что касается уровня конкуренции, то, естественно, низкий уровень конкуренции увеличивает риск социальной неэффективности саморегулирования, однако в данном случае исследователи не анализируют, существовал ли низкий уровень конкуренции на рынке до введения саморегулирования, либо является его следствием. Вне внимания исследователей остался и вопрос входных барьеров на рынок.*

*Более поздние исследования показали, что основным мотивом для создания схем саморегулирования является получение дополнительной прибыли участниками таких схем (за счет конкурентных преимуществ, преодоления "провалов рынка" и т.п.). В то же время исследование показало, что растет количество схем саморегулирования, введенных в ответ на угрозу государственного вмешательства. Достоверность намерений государства вмешаться в случае неадекватного функционирования рынка и неспособности бизнеса самостоятельно решить проблему создала мощный стимул к развитию саморегулирования [Commonwealth Taskforce on Industry Self-Regulation, 2000].*

При определении общественной эффективности того или иного режима регулирования стоит также обращать внимание на проблему его устойчивости.

Условиями устойчивости *любой* системы регулирования, то есть соблюдения объектами регулирования установленных правил, являются: (1) наличие положительного рентного потока для ее участников и (2) выгоды от нарушения правил меньше издержек, связанных с их нарушением. Последние определяются как денежный эквивалент санкций умноженный на вероятность их наложения. Иными словами, объектам регулирования должно быть выгодно соблюдать установленные правила<sup>8</sup>. При несоблюдении хотя бы одного из этих условий система регулирования де-факто разрушается и, если базовые

---

<sup>8</sup> Эта мысль кажется тривиальной, но, как показывает практика, при введении регулирования вопрос создания стимулов для объектов регулирования зачастую в принципе не рассматривается.

условия, определяющие потребность в такой системе, на рынке сохраняются, модернизируется.

В случае, если организация саморегулирования создается добровольно, то, по крайней мере, в момент создания, оба условия соблюдаются, в противном случае соответствующая организация не будет создана. При «добровольно-принудительном» создании саморегулирования возникает риск, что хотя бы одно из двух условий соблюдаться не будет, то есть схема изначально обречена на «размывание».

«Размывание» режима регулирования может происходить не в момент его введения, а позднее, вследствие адаптации рынка к новым условиям. В долгосрочном периоде нарушение условий устойчивости режима регулирования определяется изменениями поведения как самих объектов регулирования, так и других рыночных агентов (потребителей, конкурентов).

В частности, «размывание» может быть связано с переключением на товары-субституты, отличающиеся по физическим или правовым характеристикам (например, переход на нелегальный рынок). Переключение на товары-субституты более вероятно в следующих случаях:

- низкая эластичность спроса по качеству и/или незначительная разница между ожидаемым качеством двух типов товаров (предлагаемых на легальном и нелегальном рынках);
- высокая эластичность спроса по цене и/или большая разница цен на товары разных групп;
- легкость переключения на товары-субституты для потребителей (отсутствуют санкции за приобретение товаров на нелегальном рынке не только со стороны государства, но и со стороны общества; издержки поиска контрагентов при приобретении товаров-субститутов не превышают или незначительно превышают издержки поиска контрагентов на регулируемом рынке и т.п.)
- ограничения входа на легальный рынок: для поставщиков более выгодным оказывается расширение предложения товаров-субститутов, а не преодоление барьеров, ограничивающих вход на рынок;

Возможен также вариант, при котором наблюдается постепенное «расхождение» между декларируемыми правилами и правилами, за соблюдением которых реально осуществляется контроль.

Следует обратить внимание на следующий парадокс. В целом, вероятность обнаружения нарушения установленных правил и применения санкций выше в рамках организации саморегулирования (хотя «весомость» санкции может быть больше при режиме государственного регулирования). Обратная связь между контролером и контролируемым в рамках организации саморегулирования обеспечивает эффективный контроль за соблюдением правил, если такой контроль выгоден объектам регулирования. В системе государственного регулирования проблема управления поведением исполнителя носит более острый характер: исполнитель (государственный служащий, обладающий правом контроля за соблюдением определенных правил) при прочих равных стремится к минимизации собственных издержек мониторинга – выявлению и идентификации нарушений, наиболее простых для определения (см. [Долгопятова (ред.), 1998], [Тамбовцев (ред.), 2001]). Но при этом именно в рамках саморегулирования может наблюдаться ситуация, когда все объекты регулирования (они же «контролеры контролера») заинтересованы в несоблюдении установленных формализованных правил. В этом случае контролер, управляемый объектами контроля, сосредоточится на выявлении именно тех нарушений, которые будут препятствовать максимизации

благополучия объектов регулирования, но не тех, которые оказывают воздействие на аутсайдеров. Реализация подобной стратегии в рамках организации саморегулирования тем легче, чем сложнее потребителю оценить реальное качество товаров (услуг), предлагаемых участниками организации, чем более однородной является группа участников организации саморегулирования (в том числе в случае невозможности аутсайдеров контролировать деятельность организации).

*Примером могут служить рынки юридических услуг. Так, исследование рынка юридической консультационной помощи в России показало, что качество юридических консультаций, предоставляемых адвокатами и «просто юристами» практически не отличается, хотя в общественном сознании адвокат считается лучшим профессионалом, чем «просто юрист» [Браун и др., 2000]. Исследование, проведенное в 2002 г., и включавшее в том числе углубленные интервью с адвокатами в Москве, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге, показало, что по жалобам клиентов санкции к адвокатам со стороны коллегии адвокатов фактически не применяются. В то же время, жалоба другого адвоката может привести к санкциям (в основном, морального свойства; исключение из коллегии всеми опрошенными признавалось фактом экстраординарным) (см. [Крючкова, Обьденов, 2003]).*

Из анализа воздействия различных схем регулирования на общественное благополучие можно сделать несколько существенных выводов.

Во-первых, выбор системы регулирования, максимизирующей общественное благополучие, отнюдь не предопределен в силу тех же причин, по которым не предопределен выбор других общественно эффективных институтов.

Во-вторых, каждый из рассматриваемых нами режимов регулирования при определенных условиях может вести как к росту, так и к снижению общественного благополучия. Однако анализ «при прочих равных» показывает, что наименьшими являются риски потерь общественного благополучия при добровольном саморегулировании (за исключением случаев наличия внешних экстерналий) и со-регулировании. Однако эти опции могут быть нереализуемыми из-за проблемы осуществления коллективных действий. Если рассматривать интересы участников рынка при выборе форм регулирования, то максимальный эффект будет достигаться при системах делегированного саморегулирования, которые, с одной стороны, позволяют обеспечить адаптивность системы правил к интересам участников рынка, а с другой, снижают конкурентное давление на рынок со стороны аутсайдеров. Если рассматривать «узкие» интересы государства как максимизатора налоговых поступлений, то делегированное саморегулирование также будет предпочтительным. В то же время именно делегированная схема может приводить к наибольшим потерям общественного благополучия.

В-третьих, возможна «достройка» отдельных режимов регулирования механизмами, позволяющими сократить риски возникновения потерь мертвого груза и диссипативных транзакционных издержек. В частности, введение механизмов со-регулирования в системы саморегулирования и государственного регулирования могут сокращать риск ограничения конкуренции. Этот риск также сокращается, если на рынке присутствует конкуренция между несколькими организациями саморегулирования.

В-четвертых, выбор эффективного с общественной точки зрения режима регулирования во многом зависит от дизайна политической системы, а именно приближенности государства к модели государства общественного благополучия. Одним из способов такого приближения могут служить жесткие процедурные требования к принятию решений о введении мер государственного регулирования. В этом случае более вероятным становится отбор менее затратных институциональных альтернатив. С другой стороны, чтобы «негосударственные» способы регулирования рынка возникали и

были общественно эффективными, помимо «внутренних» стимулов, связанных с наличием провалов рынка и возможностью обеспечить положительный рентный поток за счет их преодоления для участников системы регулирования, требуются «внешние» стимулы, связанные с достоверной угрозой государственного вмешательства, если сами участники рынка не будут в состоянии решить имеющуюся проблему.

В-пятых, для того, чтобы общественно эффективные режимы регулирования могли использоваться, они должны быть доступными. Доступность обеспечивается как состоянием законодательства (как минимум, отсутствием запрета, а как максимум, наличием стимулов к развитию добровольного саморегулирования и со-регулирования), так и наличием соответствующих социальных технологий (например, знаний о самой возможности использования схем саморегулирования).

Все это позволяет сформулировать ряд рекомендаций по развитию саморегулирования в России в контексте общей задачи повышения качества регулирования.

### **3. Рекомендации по развитию саморегулирования в России в контексте оптимизации государственного регулирования**

Развитие саморегулирования бизнеса в различных формах, во-первых, расширяет возможности выбора эффективных форм регулирования рынка (позволяет рассматривать саморегулирование как реальную институциональную альтернативу государственному регулированию); во-вторых, создает возможности преодоления провалов рынка без использования государства как на добровольной, так и нормативной основе; в-третьих, создает инфраструктуру, позволяющую консультироваться с участниками рынка при выработке регулирующих решений (в отраслях, где количество хозяйствующих субъектов велико, объективно невозможно проводить консультации с отдельными участниками рынка, поскольку консультации со всеми требуют запретительно высоких затрат, а консультации с отдельными представителями отрасли могут не обеспечить репрезентативности – более эффективно консультироваться с объединениями бизнеса).

Подчеркнем, что развитие саморегулирования должно рассматриваться в контексте общей реформы регулирования. Если развитие добровольного саморегулирования возможно без изменения базовых подходов к определению необходимости регулирования отдельных рынков, то внедрение делегированного саморегулирования без внедрения общих процедур выработки регулирующих решений может иметь негативные последствия, в том числе ограничение конкуренции и/или двойное регулирование.

В связи с этим рекомендации можно разбить на два больших блока: общие рекомендации по совершенствованию регулирования экономики в России и рекомендации по развитию саморегулирования.

#### **3.1. Концептуальный подход к совершенствованию регулирования в России**

Совершенствование системы государственного регулирования признается одним из важнейших направлений экономической политики в России. В то же время, с нашей точки зрения, в настоящее время не до конца проработаны не только конкретные действия по повышению качества регулирования, но и концептуальный подход к совершенствованию системы регулирования.

Подобный концептуальный подход должен базироваться на двух элементах:

- анализе рекомендаций и зарубежного опыта использования методов и процедур, повышающих качество регулирования (см. [ОЕСД, 1995], [БЭА, 2003, 2004]);
- особенностях российского нормотворческого процесса и правоприменения.

Основные выводы и уроки, которые можно извлечь из зарубежного опыта применительно к России, сформулированы в [БЭА, 2003, 2004]. Кратко суммируем их.

Построение эффективной системы регулирования должно включать два блока:

- создание эффективной системы принятия решений для введения нового регулирования;
- программу пересмотра уже принятого регулирования на предмет его экономической целесообразности.

В рамках первого блока необходимо:

- установление приоритетов и основных подходов к регулированию в нормативных актах высокого уровня (как программных документах правительства, так и законах);
- установление четких процедур принятия решений о введении государственного регулирования, что включает в себя:
  - введение процедур анализа воздействия регулирования (включая подготовку Отчета о воздействии регулирования и рассмотрение альтернативных способов решения существующей проблемы), схожих с описанными в [БЭА, 2003, 2004];
  - публичное обсуждение проектов нормативных актов и альтернативных предложений, в том числе проведение консультаций с заинтересованными сторонами;
  - невозможность принятия нормативных актов с нарушением установленных процедур;
  - санкции за нарушение установленных процедур подготовки и принятия нормативных актов;
- расширение возможностей обжалования нормативных актов, в том числе по процедурным основаниям;
- информационное и методическое обеспечение новых подходов к регулированию (включая подготовку и распространение методических материалов, обучение и консультирование государственных служащих, занимающихся подготовкой проектов нормативных актов, разъяснение необходимости и сути реформы общественности и т.п.);
- развитие альтернативных способов регулирования рынков, в том числе саморегулирования.

В рамках второго блока необходимым является:

- определение порядка и графика пересмотра действующего регулирования;
- при принятии нового регулирования определение способов и периодичности мониторинга его эффективности (и, соответственно, при необходимости его пересмотра).

Все эти подходы являются вполне реализуемыми в России. Анализ российской практики, показывает, что из рекомендуемых элементов в России в некоторой степени присутствуют механизмы публичного обсуждения проектов регулирующих решений (для технических регламентов - в формализованном виде, для остальных нормативно-правовых актов – на уровне «доброй воли» разрабатывающих их органов) и судебного обжалования нормативно-правовых актов (по основаниям несоответствия нормативно-правовым актам более высокого уровня, включая Конституцию РФ). В некоторой степени анализируются конкурентные последствия принятия тех или иных нормативно-правовых актов, нормативно-правовые акты «низкого» уровня могут быть отменены на основании нарушения конкурентного законодательства. Оценка экономических последствий введения тех или иных мер государственного регулирования строго обязательна только в части анализа потребности в бюджетных средствах. Полностью отсутствуют процедуры сравнения различных вариантов решения проблемы.

Эти недостатки системы принятия регулирующих решений в целом могут быть преодолены путем использования методов и подходов, апробированных в мировой практике. Отметим, что при реализации этих подходов возможны как «вариант-минимум» (совершенствование имеющихся процедур, обеспечивающих публичность и

транспарентность принятия решений, предварительный анализ качества принимаемых нормативных актов как с юридической, так и с экономической точек зрения, возможности обжалования и отмены уже принятых нормативных актов), так и «вариант-максимум» (внедрение всех указанных выше механизмов обеспечения качества регулирования в практику нормотворческой деятельности).

Следует иметь в виду, что избыточность и неэффективность государственного регулирования в России связана не только с формальными нормами (недостатками регламентации нормотворческого процесса), но и с неформальными. Отсутствие понимания того, что государственное вмешательство связано с издержками, которые могут превышать его положительный эффект, стереотип, при котором государственное вмешательство расценивается как единственный способ решения любых экономических проблем, весьма устойчив как среди собственно государственных служащих, так и среди других экономических агентов. Это следует принимать во внимание при формировании «повестки дня» реформы государственного регулирования.

Стоит отметить еще ряд проблем, характерных для России, «рецептов» для решения которых напрямую в рекомендациях OECD и опыте реформ регулирования в развитых странах не содержится. Это проблемы, характерные не столько для отраслевого регулирования, сколько для глобальных социально-экономических реформ. На них следует обратить внимание потому что, во-первых, их решение также будет способствовать общему повышению качества регулирования, а во-вторых, их существование может снизить эффективность самой реформы государственного регулирования.

Анализ реализации различных значимых социально-экономических реформ в России показывает общий набор проблем, характерных фактически для всех реформ, вне зависимости от их отраслевой направленности. Они характерны, например, для двух весьма далеких друг от друга реформ: пенсионной и реформы технического регулирования (см. [БЭА, 2004]). Соответственно и подходы к решению этих проблем являются общими. Эти проблемы:

- значительное количество отсылочных норм в «базовом» законе, что приводит, как минимум к двум существенным проблемам:
  - до принятия подзаконных актов реальный старт реформ невозможен;
  - на уровне подзаконных актов возможно существенное искажение идеологии реформ;
- возможность «вывести» определенную сферу деятельности из под действия «неудобного» законодательства;
- отсутствие методического обеспечения нового законодательства.
- недостаточная информационная поддержка нововведений.

Для решения этих специфических проблем нормотворчества и правоприменения можно предложить следующий концептуальный подход.

Глобальные экономические реформы следует рассматривать не просто как сумму неких нормативных актов (изменений в действующие нормативные акты), а как институциональный проект, то есть действия по «вживлению» в действующую экономическую систему определенных правил поведения и механизмов, их поддерживающих. Таким образом, при разработке институционального проекта необходимо не просто создать идеальную модель нового состояния, но и определить пути перехода к этому состоянию, систему стимулов для экономических агентов «играть по новым правилам».

Если перевести этот подход на язык конкретных действий, то при разработке социально-экономических реформ следует, как минимум, обеспечить:

- комплексность и единовременность принятия решений, что включает в себя минимизацию отсылочных норм в законодательстве и одновременную разработку как «базового» законодательства, так и подзаконных актов к нему;
- разработку программы мер по «внедрению» нового законодательства, включая вопросы обучения, консультирования и информирования государственных служащих, ответственных за правоприменение, иных субъектов правоотношений;
- механизмы публичных обсуждений как элемент повышения доверия к предпринимаемым шагам;
- PR-поддержку реформы.

Одним из важных факторов повышения качества регулирующих решений может служить нормативная регламентация разработки и принятия мер государственного регулирования.

На решение этой задачи направлен, в частности, законопроект «Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности», подготовленный Минэкономразвития России. В целом данный законопроект в значительной степени решает задачу упорядочения процесса принятия регулирующих решений. В нем определены: порядок публичного обсуждения проектов нормативных актов, обоснование проектов нормативных актов, независимой экспертизы регулирующего воздействия, последствия принятия нормативных актов с нарушением процедур (включая вопросы компенсации ущерба от применения такого нормативного правового акта). Иными словами, в нем учтены все те требования к процессу принятия регулирующих решений, которые обозначены в рекомендациях OECD. На наш взгляд, принятие подобного закона стало бы большим шагом вперед на пути оптимизации государственного регулирования. Одновременно с принятием соответствующего закона необходимо внести изменения в документы, определяющие процедуры принятия решений и порядок разработки проектов нормативных актов (регламент Государственной Думы РФ, регламент Правительства РФ, иные постановления Правительства, регулирующие законотворческий процесс в органах исполнительной власти). Соответствующие изменения должны предполагать включение в комплект документов, предоставляемых вместе с проектом нормативного акта, обязательную оценку последствий регулирующего решения (включая сравнение альтернативных вариантов решения проблемы), лист консультаций и список высказанных замечаний при консультациях и публичном обсуждении. Требуется также внесение изменений в порядок регистрации нормативных правовых актов в Федеральной регистрационной службе (регистрируются только акты, принятые с соблюдением установленных процедур).

Новые процедуры принятия регулирующих решений потребуют от государственных служащих и иных лиц, занимающихся разработкой проектов нормативных актов, принципиально новых знаний и умений. Подготовка качественного анализа регулирующего воздействия – задача весьма непростая. Соответственно, чтобы разработка обоснования нормативных правовых актов не превратилось в профанацию, она должна опираться на солидное методическое обеспечение.

С нашей точки зрения, основой для подобных методик могут стать австралийские материалы, подробно описанные в [БЭА, 2003, 2004]. Естественно, требуется их адаптация с учетом российского законодательства. При этом методические рекомендации должны носить именно рекомендательный характер. Все обязательные вещи, например, основные вопросы, которые должны быть отражены в обосновании, должны быть зафиксированы на уровне закона или, в худшем случае, постановлений Правительства.

Отдельные методические рекомендации могут быть составлены по вопросам организации и обобщения результатов публичных обсуждений проектов. Подобные рекомендации могут быть подготовлены в том числе на основании опыта проведения публичных обсуждений проектов технических регламентов.

Реализация концептуального изменения подхода к разработке и принятию нормативно-правовых актов требует соответствующего инфраструктурного обеспечения. Оно, как минимум, должно включать:

- обучение и консультирование лиц, занимающихся разработкой проектов нормативных актов (то есть составление программ обучения, собственно обучение, причем как сотрудников федеральных органов, так и сотрудников органов субъектов федерации и местного самоуправления, выделение специалистов, обязанностью которых будет консультирование лиц, занимающихся разработкой проектов нормативных актов;
- создание информационной инфраструктуры (соответствующих сайтов) и их поддержание;
- формирование экспертных советов и т.п.

Отдельной задачей является формирование порядка отказа от государственного регулирования определенных сфер. С учетом сложившихся стереотипов, связанных с восприятием государственного вмешательства как единственного способа преодоления провалов рынка, резкая отмена норм государственного регулирования может вызвать как политическое противодействие, так и общественное неприятие. В связи с этим целесообразным является разработка технологий поэтапной отмены государственного регулирования, основанной на системе ясных индикаторов – например, повышении конкуренции в определенных сферах, появлении организаций саморегулирования, отвечающих определенным критериям и т.п. Иными словами, на уровне нормативных актов или программных документов Правительства (что менее предпочтительно) закрепляется намерение государства отменить те или иные меры в определенный срок при условии достижения определенных индикаторов. Незадолго до достижения указанного срока проводится анализ регулирующего воздействия, который, в частности, определяет, достигнуты ли планируемые значения показателей. Если достигнуты, то государственное регулирование автоматически отменяется. Если нет, решение о его отмене/сохранении/продлении переходного периода принимается по общей процедуре.

### **3.2. Рекомендации по развитию саморегулирования в России**

Как уже неоднократно отмечалось, развитие саморегулирования является важной составной частью политики, направленной на оптимизацию государственного вмешательства в экономику в России.

В то же время сложившаяся практика, в том числе институционализация административных барьеров (см. [Аузан, Крючкова (ред.), 2002]) создает риски, что применение схем саморегулирования может привести к потерям общественного благосостояния даже большим, чем в случае государственного регулирования.

Исходя из этих предпосылок целесообразными представляются следующие шаги.

#### А. Создание стимулов для развития добровольного саморегулирования.

Добровольное саморегулирование является, с нашей точки зрения, предпочтительной формой саморегулирования. В рамках этой формы меньше риски негативного воздействия на конкуренцию, в том числе создания входных барьеров.

Стимулами к развитию добровольного саморегулирования в России могут стать меры, заложенные в законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», при их определенной корректировке. В частности, необходимо:

- расширить список возможных гарантий соблюдения интересов третьих лиц – ввести, помимо субсидиарной ответственности возможность обеспечения таких интересов путем страхования профессиональной ответственности, создания страховых или гарантийных фондов;
- четко определить, какие виды контроля упрощаются при создании организаций саморегулирования (например, лицензионный контроль, контроль за соблюдением требований технических регламентов, контроль со стороны Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека для хозяйствующих субъектов, работающих на потребительском рынке и т.п.);
- отказаться от согласования создания ассоциаций юридических лиц в антимонопольном органе (для этого требуется внесение поправок в законодательство о конкуренции);
- предусмотреть возможность относить членские взносы в организации саморегулирования (возможно, в определенных пределах) на себестоимость (требуется внесение поправок в налоговое законодательство).

#### Б. Нормативное определение процедур взаимодействия государственных органов и организаций саморегулирования.

В течение нескольких лет активно обсуждается необходимость принятия специального законодательства о саморегулировании. Законопроект «О саморегулируемых организациях» даже прошел первое чтение в Государственной Думе. С нашей точки зрения, подобный закон не только не нужен, но и вреден, как минимум, по следующим причинам:

1. В настоящее время в России отсутствуют нормативные или иные положения, препятствующие объединению бизнеса для целей саморегулирования. Это подтверждается тем фактом, что в различных отраслях создаются организации, имеющие все признаки СРО. Таким образом, с точки зрения устранения препятствий на пути развития саморегулирования, принятие специального закона «О саморегулируемых организациях» не является необходимым.
2. Саморегулирование чрезвычайно разнообразно. Введение жесткого законодательного определения того, что есть организация саморегулирования, автоматически исключит из состава таких организаций небольшие, прежде всего локальные объединения, имеющие, однако, все атрибутивные признаки организаций саморегулирования и имеющие шанс развиться в более широкую систему. Кроме того, проект закона не позволяет учесть отраслевую специфику саморегулирования. Так, далеко не во всех отраслях целесообразным является создание компенсационных фондов или страхование профессиональной ответственности, как предусмотрено проектом закона. Примером отрасли, где такие формы ответственности перед третьими лицами являются нецелесообразными, может служить рекламная сфера. При этом в мировой практике саморегулирование рекламной деятельности является весьма распространенным. С нашей точки зрения, именно многообразие схем саморегулирования является причиной, по которой ни в одной стране мира пока не разработан закон, аналогичный предлагаемому в России.
3. В законопроекте подробно описаны обязанности организации саморегулирования и ее членов, но фактически не прописаны обязанности государства по сокращению государственного регулирования (государственного надзора) в отраслях, в которых на

добровольной или делегированной отраслевым законом основе действуют СРО. Велик риск, что в результате применения данного закона (и принятия на его основе отраслевого законодательства) будет возникать ситуация «двойного регулирования» и со стороны государства, и со стороны СРО, что существенно повысит непроизводительные издержки бизнеса.

4. Внутренние процедуры деятельности организаций саморегулирования как некоммерческих организаций уже прописаны в соответствующем законодательстве. Повтор этих положений в специальном законе создает ненужное дублирование.

На наш взгляд, нет необходимости определять законодательно порядок деятельности организаций саморегулирования, на что во многом направлен соответствующий законопроект. Целесообразность передачи организациям саморегулирования полномочий по регулированию рынка, а также условий такой передачи должна решаться в каждом отдельном случае на основании анализа регулирующего воздействия.

#### В. Развитие отраслевого законодательства, предполагающего передачу функций государственных органов организациям саморегулирования.

В случаях, когда анализ регулирующего воздействия показал, что саморегулирование (добровольное или делегированное) является предпочтительной альтернативой, необходимо нормативное закрепление отказа от государственного регулирования и, в случае делегированного саморегулирования, закрепление прав, обязанностей и ответственности соответствующих организаций. Таким образом, требуется определение функций, прав и обязанностей организаций саморегулирования в отраслевом законодательстве. При этом в общем случае следует придерживаться следующих принципов, снижающих возможность возникновения негативных последствий от введения делегированного саморегулирования:

1. Четкое описание функций организаций саморегулирования и государственных органов во избежание двойного регулирования.
2. В общем случае обеспечение возможности создания нескольких организаций саморегулирования и конкуренции между ними, что включает в себя:
  - отказ от законодательного закрепления принципа «один рынок – одна организация»;
  - принцип экстерриториальности организаций саморегулирования (либо требование, чтобы в составе организации были члены из не менее чем N субъектов федерации, либо предоставление хозяйствующему субъекту права вступить в любую организацию саморегулирования, действующую на территории России);
  - в случае необходимости установление прямого запрета на определенные действия организации саморегулирования, которые могут ограничить конкуренцию, в том числе путем создания барьеров входа на рынок.
3. Определение требований к информационной открытости организаций саморегулирования, включая информацию о требованиях, санкциях, составе членов организации, системе разрешения споров, результатах рассмотрения жалоб и др.
4. Определение требований к допустимым формам гарантий третьим лицам, а также требований по работе с жалобами и разрешению споров.
5. Определение форм участия аутсайдеров в деятельности и контроле за деятельностью организации.
6. Определение условий государственного вмешательства в деятельность организации.

Все проекты отраслевых нормативных актов, предполагающих передачу каких-либо полномочий организациям саморегулирования, в обязательном порядке должны проходить экспертизу на предмет воздействия на конкуренцию.

#### Г. Совершенствование конкурентного законодательства в части контроля за деятельностью бизнес-объединений, в том числе организаций саморегулирования.

В настоящее время контроль за деятельностью бизнес-объединений осуществляется в зависимости от организационно-правовой формы подобных объединений. Требуется согласование антимонопольного органа для создания ассоциации юридических лиц, но не требуется, например, для некоммерческого партнерства. Подобный подход представляется в корне неверным. Целесообразным представляется отказ от предварительного согласования создания ассоциаций и одновременно создание механизмов антимонопольного контроля текущей деятельности для всех организаций, доля участников которых превышает определенные пороговые значения. Особое внимание следует уделить организациям, создаваемым в соответствии с действующим законодательством, в особенности, если предусматривается передача подобным организациям полномочий по допуску на рынок.

#### Д. Информационная и просветительская кампания.

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. Основными смысловыми акцентами подобной просветительской кампании могут стать следующие:

1. Саморегулирование в своих эффективных формах выгодно и бизнесу, и государству, и обществу.
2. 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.
3. 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 также создание пакетов методических материалов по деятельности организаций саморегулирования.

## Литература

1. Браун К., Блинова Н., Гоулд С., Завидова С и др. *Потребительские исследования: методика проведения. Исследование доступа населения к юридическим услугам*. М., ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2000.
2. Бюро экономического анализа. Формализованная процедура выбора форм и инструментов регулирования (опыт Австралии), *Информационно-аналитический бюллетень №32*, декабрь, 2002.
3. Бюро экономического анализа. Разработка принципов и процедур оценки целесообразности сохранения или дополнительного введения функций федеральных органов исполнительной власти и мер государственного регулирования. *Аналитический доклад*. М., 2004.
4. Долгопятова Т. (ред.). *Неформальный сектор в российской экономике*. М., ИСАРИ, 1998.
5. Крючкова П., Обыденков А. . *Издержки и риски саморегулирования*. М., ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2003.
6. Тамбовцев В. (ред.). *Экономический анализ нормативных актов*. М., Теис, 2001.
7. Шаститко А. *Новая институциональная экономическая теория*. Третье издание М., ТЕИС, 2002.
8. Commonwealth Taskforce on Industry Self-Regulation. *Industry Self-Regulation on Consumer Market*. ORR, Canberra, 2000.
9. National Consumer Council. *Models of Self-Regulation*, London, NCC, 2000.
10. OECD. *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, OECD, 1995.
11. Stephen, F., Love, J. Regulation of the Legal Profession in Bouckaert, B., De Geest, G. (eds.) *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Edgar, 2000/
12. Wallace, J., Ironfield, D., Orr, J. *Analyses of Market Circumstances Where Industry Self-Regulation is Likely to be Most and Least Effective*. Tasman Asia Pasific, Canberra, 2000.
13. Williamson O. Legal Implication of Imperfect Information in Consumer Market. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 151, No 1, 1995, pp.49-51.