

**ОПЫТ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЯПОНИИ И РОССИИ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ***

Посвящена анализу японского и российского опыта саморегулирования промышленности на фоне действия антимонопольного законодательства в этих странах. Анализ показал, что Япония использовала либерализацию антимонопольного законодательства для усиления роли саморегулируемых организаций. Россия же пошла по пути ужесточения антимонопольного законодательства, что приводит к ослаблению влияния саморегулируемых организаций на промышленный сектор и в частности на строительные предприятия.

Ключевые слова: саморегулирование, антимонопольное законодательство, картель, ассоциация.

S.A. Astafiyev

**JAPANESE AND RUSSIAN EXPERIENCE OF ENTREPRENEURSHIP
SELF-REGULATION: COMPARATIVE ANALYSIS**

The author analyzes Japanese and Russian experience of self-regulation of industry under the control of anti-monopoly legislation in these countries. The analysis has shown that Japan has been using liberal anti-monopoly legislation to enhance the role of self-regulating organizations. Russia, on the contrary, has chosen to use harsh anti-monopoly legislation, which has brought to weakening self-regulating organizations' influence on the industrial sector, particularly, on construction businesses.

Keywords: self-regulation, anti-monopoly legislation, cartel, association.

Необходимость сравнительного анализа опыта зарубежных стран и России в деле передачи государственных функций саморегулируемым организациям очень важны с точки зрения защиты прав потребителей. Поскольку опыт саморегулирования в нашей стране насчитывает не более 10 лет, а за рубежом несколько десятков лет, то, очевидно, что у них за это время сформировался положительный и отрицательный опыт по внедрению саморегулирования в своих странах.

В данном исследовании рассматривается опыт Японии, который кардинально отличается от опыта европейских стран и Америки тем, что законодательство о саморегулировании в Японии значительно более либеральное, нежели в других странах. Развитие же экономики этой страны ни сколько не хуже чем у остальных, а во многом и лучше.

Что касается России, то наша страна ориентируется на опыт США в деле по борьбе с картелями, т.е. сговоре между предприятиями с целью установления цен на рынке. Так, в августе 2009 г. ФАС России разработала законопроекты, которые впоследствии были утверждены прави-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Исследование зарубежного и российского опыта саморегулирования», проект № 10-02-00756м/МЛ.

тельством, по внесению поправок в ряд кодексов и законов (кодекс «Об административных правонарушениях», Уголовный кодекс РФ, закон «О защите конкуренции»), так называемый «второй пакет» поправок.

В соответствии с Уголовным кодексом ужесточилось наказание по ст. 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции». Теперь по этой статье предусматривается штраф от 300–500 тыс. р. или лишение свободы на срок до трех лет за «необоснованный отказ или уклонение от заключения договора». В соответствии со ст. 15 ФЗ № 135 от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции» запрещается «необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами» и ст. 16 запрещается «ограничение доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов».

Указанные статьи законов могут затронуть и саморегулируемые организации, поскольку их задачей является, в том числе, недопущение на рынок недобросовестных организаций. Таким образом, после принятия поправок наша страна пошла по пути усиления давления на бизнес под предлогом защиты интересов общества. Япония же достаточно давно свернула с этого пути.

После окончания второй мировой войны экономическое и технологическое развитие Японии находилось в угнетенном состоянии. Государство в эту пору выбрало единственно верное решение — взять под жесткий контроль основные виды промышленного производства. Однако в 50–60 гг. отношение к продукции японской промышленности со стороны покупателей со всего мира было негативным. В первую очередь существовали претензии к качеству товара. Поэтому японское правительство в 70–80 гг. XX в. решает ослабить государственное регулирование и дать право предприятиям самостоятельно принимать решения о рынках сбыта продукции, качестве товаров и т.п. В связи с этим многие отрасли промышленности стали полагаться на практику саморегулирования через торговые ассоциации, с целью установления правил торговли и средств управления рынками. В результате введения саморегулирования, многие рынки остались с теми же ограничениями, но эти ограничения стали базироваться больше на торговых методах, установленных торговыми ассоциациями и меньше на правительственном вмешательстве. Много исследователей 1980–1990-х гг. обратились к проблеме сосуществования «сильного государства» с «сильным бизнесом» (напр. [1–3; 5] и др).

После того как для японского правительства стало понятным, что стремление к сотрудничеству и объединению предприятий возможно только при изменении антимонопольного законодательства, в 1980–1990-х гг. происходит его смягчение. Можно отметить четыре основные области изменений, связанных с переходом Японии от политики государственного контроля за предприятиями к системе саморегулирования промышленности [4]:

1. *Изменение отношения структур власти к промышленности.* С окончанием сильного государственного контроля за предприятиями роль чиновников в экономике Японии смещается от превентивного регулирования экономики к оказанию советов бизнесу. Вместо чиновников доминирующую позицию занимают торговые ассоциации, поскольку все больше решений принимается без правительственного вмешательства и поддержки.

Если сравнивать подходы России в этом вопросе, то, в частности, создание саморегулирования в строительстве трудно назвать в чистом виде

процессом саморегулирования. Постоянное вмешательство в самоорганизующуюся систему с постоянными изменениями в законодательстве со стороны государства по изменению количества допусков к строительным работам, по освобождению большого количества предприятий от необходимости получать допуски на строительство — это конечно шаг в сторону развития конкуренции, однако этот шаг далек от «саморегулирования». Из выступления руководителя Комитета по регламенту Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) В.П. Мозолева на втором Всероссийском съезде Национального объединения СРО строителей 15 апреля 2010 г. [6] следует, что национальное объединение категорически возражает против усиления административных барьеров со стороны государства, выведению значительного количества работ из под действия Градостроительного кодекса. В этом месте нельзя не привести цитату из его доклада — «...Руководствуясь требованиями ФЗ № 315, мы должны на этом съезде громко заявить Правительству РФ, что мы не можем дальше мириться с продолжающимся курсом на развал строительной отрасли, на поддержку сговоров, коррупции и «откатов», на фактическое снижение качества строительства объектов социальной инфраструктуры, жилья и других объектов, строящихся за счет налогов налогоплательщиков, на фактическое отстранение нормальных строительных организаций от участия в государственных и муниципальных торгах на подрядные работы, на фактическое удушение нормального малого бизнеса в строительстве в нашей стране ...

Так рьяно защищаемый Минэкономразвития РФ и ФАС РФ, один из самых коррупционных, пресловутый закон № 94-ФЗ, наверное, хо-рош для закупки, например: круп, памперсов, мебели, автотранспорта и прочего для государственных и муниципальных нужд. Практически ни в одной уважающей себя стране, не может созреть мысль, что по этим же правилам можно проводить торги и на подрядные работы. Мы должны спросить у правительства, при чем тут вообще только Минэкономразвития и ФАС? Неудивительно, что в ФЗ № 94 нигде не упоминаются нормативные акты, регулирующие строительную деятельность. Для них все равно, что подрядные работы, что купить мебель для кабинета. Все без исключения губернаторы, возмущаются порождающимся «беспределом» при применении его в строительстве, а «КАРФАГЕН» стоит. Что это за «священная корова» и кто ее пастухи? В настоящее время мы воспринимаем это, как чей-то упорный курс на разрушение строительной отрасли, на сохранение административных барьеров, особенно для малого бизнеса, и неисполнение поручений Президента РФ».

Итак, сравнительный анализ по первому пункту показывает, что наша страна в деле саморегулирования решила идти по пути усиления административных барьеров и коррупции, а не либерализации.

2. *Усиление частного регулирования и непрозрачность рыночных правил.* Регулирующая система Японии была направлена, прежде всего, на регулирование входа в бизнес через лицензии. Появившуюся нишу после отмены госконтроля заполнили торговые ассоциации, что, в конечном счете, привело к открытию рынков, однако правила и стандарты по доступу на рынки сбыта Японии различны в разных отраслях промышленности. Такие различия по-прежнему мешают проникать на некоторые рынки иностранным предприятиям.

Сравнение с российским опытом показывает, что степень внедрения саморегулирования у нас в стране также различна в различных отраслях.

На слуху, конечно же, саморегулирование в строительстве, поскольку государство взяло на себя полномочия по решению основных юридических вопросов, возникающих в этой области. То есть имеет место не саморегулирование в чистом виде, а сорегулирование с государством, может быть потому, что эта единственная отрасль промышленности, переведенная на саморегулирование. Остальные же саморегулируемые организации создаются с большей долей самостоятельности и все они связаны со сферой услуг: банковское саморегулирование, саморегулирование в СМИ, саморегулирование арбитражного управления и т.п.

3. *Увеличение разрыва между отраслями промышленности.* Не все отрасли промышленности одинаковы и ввели саморегулирование в равной мере. Отрасли промышленности в Японии, имевшие только ограниченное сотрудничество до введения саморегулирования смогли достичь небольшого количества отраслевых соглашений и сформировали конкурентный рынок. Напротив, отрасли промышленности, имевшие частое взаимодействие предприятий между собой смогли, договорились о еще большей защите своих интересов в рамках действия саморегулирования и вход на эти отраслевые рынки проблематичен для «чужих» предприятий.

Как уже стало ясно, в России саморегулируемые организации в строительстве практически не имеют права голоса при установлении ограничений для получения допуска к строительным работам, неся при этом ответственность за работу недобросовестных предприятий. В соответствии с Градостроительным кодексом (ст. 55), СРО не имеют права запрашивать какие-либо дополнительные финансовые документы при рассмотрении вопроса о выдаче допусков. Анализу может подвергаться только наличие кадров необходимой квалификации и повышение их квалификации в установленные сроки. Наличие производственных фондов, «кредитная история», эффективность работы на предыдущих объектах анализу подвергать запрещено — нарушение антимонопольного законодательства.

4. *Дополнительное конкурентное превосходство для ориентированных на экспорт отраслей промышленности.* Смягчившиеся антимонопольные правила в Японии, и введение саморегулирования облегчило членам СРО открытый обмен информацией между собой. Поскольку усиление саморегулирования позволяет снизить конкуренцию, это приводит к работе на внутреннем рынке, как территории с гарантированной прибылью, при этом основные усилия по конкуренции направляются на международные рынки.

В Японии в рамках саморегулирования, по сути, происходит створ между членами СРО по ценам, рынкам сбыта и т.п. В нашей стране, в связи с дополнительным усилением антимонопольного законодательства и ожиданием неминуемой кары за отстранение предприятий при участии в торгах и аукционах, не обладающих достаточным опытом, имуществом, финансами, говорить о развитии здоровой конкуренции внутри страны не приходится. В аукционах продолжают побеждать предприятия, не имеющие элементарных представлений о принципах ведения работ, но зато установивших наименьшую цену.

С одной стороны, саморегулирование по-японски — это процесс, при котором торговая ассоциация, состоящая из ведущих предприятий, разрабатывает правила торговли для своей отрасли промышленности и контролирует невыполнение правил через санкции, разработанные самой ассоциацией. С другой стороны, японское саморегулирование баланси-

рует на грани закона, поскольку это позволяет антимонопольная система. Чтобы понять, где наступает это различие надо рассмотреть два вида саморегулирования в Японии:

1. *Административное саморегулирование.* Эта категория включает действия, направленные на структурирование правил и инструкций с главной целью — облегчение или увеличение торговли. *Примеры:* урегулирование стандартов или минимальных качественных требований, проведение качественных осмотров, урегулирование правил о рекламе и этических стандартах и др. Часто, эти действия улучшают репутацию промышленности и экономическую эффективность работы предприятий. Некоторые из этих действий могут быть направлены против развития конкуренции. Большинство типов административного саморегулирования считается юридически обоснованными во многих странах.

2. *Защитное саморегулирование.* Эта категория направлена на ограждение промышленности от конкуренции, создавая защитные границы. *Примеры:* соглашения по ценам, входным барьерам, исключительным торговым связям, бойкоты и отказы иметь дело с лицами, не являющимися членами какой-либо ассоциации и т.п. Юридическая интерпретация этих действий отличается в разных странах, в то время как ценовые соглашения считают незаконными почти везде. Таким образом, если в Америке, а теперь и в России большая часть защитного саморегулирования относится к сговору, в Японии же к этому отношению другое. Защитное саморегулирование в Японии отличается от картеля (соглашения предприятий), будучи непрерывным процессом, развивающимся на базе ассоциации предприятий и связанным с долгосрочными действиями промышленных предприятий, типа лоббирования. Саморегулирование — институционализированный, продолжающийся процесс, и оно, таким образом, более устойчиво, чем картель, где компании объединяются исключительно с целью установления цен.

С точки зрения защитного саморегулирования, японские компании, входящие в одну ассоциацию, часто разрабатывают совместные бизнес-планы, или делят рынки между собой либо по видам продукции, либо по территории реализации. Они могут отказаться иметь дело с компаниями, которые не являются членами ассоциации, и контролируют поведение своих членов, запрашивая детализированную статистику по их объемам продаж и финансовому состоянию (в России за такие запросы можно получить штрафные санкции и уголовную ответственность на основании закона «О конкуренции» и УК РФ). Саморегулируемые организации в Японии могут создавать страховые фонды, и в случае нарушения каким-либо членом правил саморегулируемой организации, его взносы в страховой фонд могут быть конфискованы в качестве штрафа. Опыт саморегулирования в строительстве в РФ показывает, что страховые фонды создаются и у нас, однако взносы в эти фонды почему-то одинаковы и для малого и для крупного бизнеса. Получается закон «О саморегулировании» с одной стороны направлен на развитие здоровой конкуренции и улучшение качества предоставляемых услуг, с другой стороны он сам же нарушает закон «О конкуренции», устраивая несправедливые входные барьеры для различных категорий предприятий. Поскольку участие в саморегулируемой организации обычно связывается с возможностью доступа к системе распределения, часто компании не имеют другого выбора, кроме как вступать в состав СРО, чтобы не быть исключенными из бизнеса, платя при этом в компенсационный фонд приличную сумму денег.

Конкурентоспособные японские фирмы 1990-х гг. типа Toyota и Honda, Sony и Matsushita, NEC и Toshiba, Canon и Nikon процветали в 1960–1970 гг. во многом благодаря правительственной поддержке (ограничение импорта и поощрения экспорта). Однако с 1990-х гг. эти фирмы также остаются конкурентоспособными, но уже не благодаря специальным правительством программам, а из-за реализации собственных стратегических планов. В основном, успеху предприятий способствовало саморегулирование, позволившее скоординировать их стратегии.

В то время как японский Антимонопольный Закон (AML) в 1947 г. был первоначально спроектирован как улучшенная версия американского антимонопольного закона, японское правительство пересмотрело закон уже в 1953 г. и ослабило практически все его критические ограничения. С пересмотром AML 1953 г. в Японии начали делать разграничения между «хорошими» и «плохими» картелями. Согласно AML, сотрудничество среди предприятий по ограничению конкуренции на рынке, то есть, картель, запрещается, если это противоречит «общественному интересу», т.е. если есть польза для общества — картельное соглашение является «хорошим».

Важной частью саморегулирования в Японии является информационный обмен между чиновниками и предприятиями. Рассмотрим три варианта такого обмена: *советы обдумывания* (deliberation councils), *стажировка служащих* (dispatching of employees), и *найм прежних правительственных чиновников* в частный сектор [4]. На наш взгляд уникальный опыт Японии в вопросе информационного обмена необходимо перенимать и России.

1. Советы обдумывания являются консультативными группами, организованными правительством, с целью обсуждения и формулирования путей реализации по текущим проблемам, стоящими перед чиновниками. В Японии более 200 постоянных советов с большим количеством подкомиссий. Члены Совета формируются правительством и министерствами в том числе из представителей промышленности, которые могут непосредственно влиять на правительственную политику. Торговые ассоциации также регулярно посылают представителей почти во все Советы с целью гарантии влияния ассоциаций на процесс принятия решений.

2. Второй формализованный механизм информационного обмена — через командирование служащих компаний для стажировки в государственных органах или торговых ассоциациях на двухлетний срок. Во время стажировки служащие проводят исследования промышленности, собирают данные о компаниях, организывают встречи, и участвуют в комитетах ассоциаций. Так же целью стажировок является возможность знакомства представителей различных компаний друг с другом. В дальнейшем, когда они возвращаются обратно на свои предприятия, им легче найти общий язык между собой.

3. Третий механизм, который связывает торговые ассоциации, корпорации и министерства вместе — найм прежних правительственных чиновников. В японской системе, чиновники рано заканчивают свою карьеру, в пределах 55 лет, а затем ищут работу в других правительственных агентствах, государственных корпорациях, или торговых ассоциациях. После двухлетнего периода ожидания, многие эксчиновники занимают должности в частных компаниях. Формирование сети бывших правительственных чиновников в частном секторе, *преследует* две цели:

- налаживание потока информации между предприятиями и министерствами;
- налаживание двухстороннего механизма обратной связи, с помощью которого эксчиновники доводят до сведения компаний взгляды правительства, и сообщают правительству о стратегиях развития предприятий.

Проведенный анализ различных подходов Японии и России в деле по внедрению саморегулирования показал принципиально различные позиции в этом вопросе — либеральный подход у Японии и по-прежнему административный и антилиберальный у России. Результаты либерализации японского саморегулирования перед нами — это качественная продукция, завоевывающая все мировые рынки, а вот последствия антилиберальной политики России и нежелание передать саморегулируемым организациям право принятия самостоятельных решений по управлению рынками будут видны нам в ближайшем будущем.

Список использованной литературы

1. Haley J.O. Japanese Antitrust Enforcement: Implications for United States Trade. Northern Kentucky Law Review 18, 1991a. — no. 3. — P. 335–366.
2. Okimoto D.I. Between MITI and the Market-Japanese Industrial Policy for High Technology. Stanford: Stanford UP, 1989.
3. Samuels R.J. The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective. Ithaca: Cornell UP. 1987.
4. Schaeede Ulrike Cooperative Capitalism: Self-regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan. — Oxford, 2000. — 302 p.
5. Upham F.K. Privatized Regulation: Japanese Regulatory Style in Comparative and International Perspective // Fordham International Law Journal 20, 1996. — no. 2. — P. 396–511.
6. URL: <http://baikalsro.ru/content/view/370/1/>.

Bibliography (transliterated)

1. Haley J.O. Japanese Antitrust Enforcement: Implications for United States Trade. Northern Kentucky Law Review 18, 1991a. — no. 3. — P. 335–366.
2. Okimoto D.I. Between MITI and the Market-Japanese Industrial Policy for High Technology. Stanford: Stanford UP, 1989.
3. Samuels R.J. The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective. Ithaca: Cornell UP. 1987.
4. Schaeede Ulrike Cooperative Capitalism: Self-regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan. — Oxford, 2000. — 302 p.
5. Upham F.K. Privatized Regulation: Japanese Regulatory Style in Comparative and International Perspective // Fordham International Law Journal 20, 1996. — no. 2. — P. 396–511.
6. URL: <http://baikalsro.ru/content/view/370/1/>.

Информация об авторе

Астафьев Сергей Александрович — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и управления инвестициями и недвижимостью, начальник отдела заочного обучения, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: astafiev@isea.ru, astafievsa@mail.ru.

Author

Astafiyev Sergey Aleksandrovich — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Investment and Real Estate Economy and Management, Baikal National University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: astafiev@isea.ru, astafievsa@mail.ru.