

И С С Л Е Д О В А Н И Е



ЛИБЕРАЛЬНЫЙ
КЛУБ

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ БИЗНЕСА В БЕЛАРУСИ НА ПРИМЕРЕ РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОТ ДЕКЛАРАЦИИ К РЕАЛИЗАЦИИ

Никита БЕЛЯЕВ

Евгений МОРДОСЕВИЧ



САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ БИЗНЕСА В БЕЛАРУСИ НА ПРИМЕРЕ РЕКЛАМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОТ ДЕКЛАРАЦИИ К РЕАЛИЗАЦИИ

Исследование «Либерального клуба»

Никита БЕЛЯЕВ
Евгений МОРДОСЕВИЧ

Резюме

Согласно последним изменениям в законодательстве, принцип саморегулирования должен стать основой для взаимодействия государства и бизнеса в Беларуси. Однако для успешной реализации этих намерений необходимо проделать значительную подготовительную работу. В исследовании на примере рекламной деятельности сформирован алгоритм имплементации саморегулирования, а также даны межотраслевые рекомендации по реализации этого принципа. Учитывая национальные особенности, этическая модель является наиболее оптимальным базовым вариантом саморегулирования рекламной деятельности. Для развития саморегулирования в Республике Беларусь в целом необходимо создание организационно-правовой формы СРО, проведение аудита функций государственных органов и исследование отраслей на предмет готовности к СР, а также разработка механизма инициации саморегулирования бизнесом.

Введение

23 ноября 2017 года был подписан Декрет «О развитии предпринимательства». Это один из самых ожидаемых документов за последнее время. Реализация его норм должна создать условия для развития деловой инициативы и внедрить ряд механизмов, способных качественно улучшить регулирование предпринимательской деятельности. В частности, речь идет о саморегулировании (СР) – принципе, на котором должно основываться взаимодействие государства и бизнеса.

Внедрение СР не может происходить автоматически и по какому-то шаблону. Прежде чем переходить к полномасштабной имплементации механизмов СР, нужно определиться с ответами на ряд важных вопросов. Необходимо выяснить, какую роль может сыграть саморегулирование в процессе взаимодействия государства и бизнеса с учетом особенностей белорусского контекста. Исходя из этого следует определить задачи и функции саморегулирования и саморегулируемых организаций в Беларуси. Только так можно избежать многих ошибок.

Методология исследования

Цель: Определить наиболее эффективную модель реализации саморегулирования в Беларуси с учетом национальных особенностей (на примере сферы рекламной деятельности).

Задачи:

1. Изучить теоретические основы саморегулирования.
2. Ознакомиться с опытом имплементации СР в России и Казахстане.
3. Определить, насколько разработана тематика в Республике Беларусь.
4. Выделить проблемное поле.
5. Выработать общие и отраслевые рекомендации.
6. Разработать алгоритм внедрения саморегулирования в сферу рекламной деятельности.

Методы исследования

В рамках исследования были использованы следующие методы:

1. Анализ теоретических концепций и законодательства

Метод позволил выделить основные подходы к саморегулированию, а также изучить законодательную базу СР в Казахстане, Российской Федерации и Республике Беларусь.

2. Фокус-группа

Метод использовался для верификации выводов и рекомендаций (общих и отраслевых), полученных по итогам исследования.

Участие в фокус-группе приняли представители следующих организаций:

- Министерство антимонопольного регулирования и торговли
- Совет по развитию предпринимательства
- Ассоциация рекламных организаций
- Белтелерадиокомпания
- ООО «Оптimumбивай»
- Иностранное унитарное предприятие «Бритиш-Американ Табакко Трейдинг Компани»
- Союз «Гильдия пивоваров»

Фокус-группа была проведена 24 ноября 2017 г. с 9:00 до 11:00. Участники были приглашены посредством письменных и устных приглашений. Результаты фокус группы отражены в приложении 1.

Теоретические аспекты

В большинстве стран мира под СР понимают систему, функционирующую в рамках «умного регулирования» (smart regulation). Эта система направлена:

- либо на замещение части государственных функций по регулированию и контролю различных сфер предпринимательской деятельности специальными организациями – СРО;
- либо на повышение эффективности регулирования какой-либо конкретной отрасли предпринимательства в формате сорегулирования (совместного регулирования отрасли бизнесом и государством).

К примеру, понимание саморегулирования как системы замещения государства распространено в американской практике. Так, в исследовании «Self-Regulation in Today's Securities Markets: Outdated System or Work in Progress?», проведенном американской организацией Centre for Financial Market Integrity, саморегулирование определяется как «система, которая регулирует отношения в предпринимательской среде во избежание прямого государственного вмешательства либо регулирования». Следовательно, основная цель саморегулирования – достижение такой эффективности регулирования отрасли, при которой вмешательство государства не требуется либо минимизируется.¹

В европейской практике под саморегулированием понимается такая модель отраслевого регулирования, которая позволяет оптимально сочетать государственные и частные позиции, тем самым достигая баланса интересов.² Саморегулирование рассматривается не как инструмент по «сдерживанию» государства, а как механизм достижения наиболее эффективного регулирования отрасли. В рамках этого подхода саморегулирующие организации осуществляют агрегацию и артикуляцию интересов отраслевого бизнес-сообщества по вопросам регулирования отрасли, вырабатывают стандарты и нормы и осуществляют контроль за их соблюдением.

Похожая модель получила развитие и в некоторых странах ЕАЭС. Так, в Российской Федерации и Республике Казахстан институт саморегулирования уже имплементирован в отдельных отраслях. Саморегулирование в этих странах направлено на достижение эффективности регулирования и выработку отраслевых стандартов и требований к бизнесу:

*«Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил».*³

Аналогичные характеристики саморегулирования закреплены и в казахстанском законодательстве.⁴

Таким образом, можно выделить несколько основных характеристик, присущих саморегулированию как системе вне зависимости от национальных либо региональных особенностей.

¹ <http://www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2469/ccb.v2007.n7.4819>

² <http://www.easa-alliance.org/sites/default/files/Guide%20to%20Setting%20Up%20an%20SRO%20%282008%29%20-%20Russian%20version.pdf>

³ Федеральный закон Российской Федерации от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016).

⁴ Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года № 390-V «О саморегулировании».

Во-первых, наличие консенсуса всех заинтересованных сторон: государственных органов, частных компаний и потребителей о необходимости саморегулирования отрасли.

Во-вторых, создание независимых СРО.

В-третьих, самостоятельное регулирование отрасли (широта регулирования может значительно различаться) бизнес-субъектами посредством делегирования этих полномочий саморегулирующей организации⁵.

Можно выделить три основные модели саморегулирования.

Модель полной передачи функций от государственных органов к СРО

В рамках этой модели функции по регулированию отрасли передаются от государственного(ных) органа(ов) к саморегулирующей организации. Наряду с этим СРО также наделяется полномочиями по выработке стандартов и правил для отрасли.

Модель частичной передачи функций СРО

Модель предполагает частичную передачу функций (к примеру, лицензирование либо выдача специальных разрешений) саморегулирующим организациям, которые также осуществляют функцию по выработке внутренних отраслевых правил и стандартов. Модель распространена в европейской традиции.

Модель «этического регулирования»

Модель предполагает, что саморегулирующими организациями осуществляются функции по разработке этических норм и стандартов ведения бизнеса в отрасли и контролю за их выполнением.

5 Имплементация системы саморегулирования может быть как статичной (изначально выбранная и сохраняющаяся модель), так и динамичной (развитие сопровождается переходом от одной модели саморегулирования к другой).

При этом следует понимать, что указанные модели могут быть присущи как национальной системе в целом, так и отдельным отраслям, в зависимости от условий конкретной экономики либо отрасли.

Говоря об имплементации института саморегулирования в Беларуси, необходимо понимать, что процесс находится на первоначальном этапе. Не определены цели, задачи, модель, а также субъекты саморегулирования. Это означает, что для эффективной реализации принципа саморегулирования, заявленного в Декрете «О развитии предпринимательства», необходимо провести ряд подготовительных мероприятий. Они позволят определить оптимальные характеристики для белорусской модели саморегулирования, выделить отрасли, готовые к этой системе, закрепить функционал саморегулирующих организаций и т.д. Также они помогут направить деятельность всех стейкхолдеров в нужном направлении.

Саморегулирование в России и Казахстане: пример двух моделей имплементации

Как показывает опыт Российской Федерации, отсутствие проработанных механизмов внедрения СР в практику может привести к значительным проблемам и необходимости внесения фундаментальных изменений в среднесрочной перспективе.

Законодательное закрепление института СРО в Российской Федерации произошло 1 декабря 2007 года, хотя впервые этот термин был закреплен в законодательстве о рынке ценных бумаг еще в 1996 году. Первыми областями деятельности с обязательным членством стали арбитражные управляющие, оценочная деятельность и профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг.

Однако уже 2014 году было принято решение о необходимости значительных изменений в системе саморегулирования и разработке концепции совершенствования саморегулирования. Причиной послужили проблемы, проявившиеся при развитии. Основной идеей внедрения саморегулирования в России стала передача в плоскость саморегулирования лицензируемой деятельности. Предполагалось, что эту функцию государственных органов можно будет полностью передать СРО. Основным инициатором процесса выступило бизнес-сообщество. При этом не были проработаны вопросы, связанные с транспарентностью деятельности этих организаций, механизмом оценки необходимости передачи госфункций СРО, подготовительных мероприятий к внедрению саморегулирования и т.д. Результатом этого стала коммерциализация этих организаций (по сути, деятельность многих СРО

свелась к торговле допусками и лицензиями) и деформация целей и задач саморегулирования⁶. Так, вместо повышения эффективности регулирования отраслей, СРО начали создаваться и действовать для усиления положения отдельных субъектов на рынке, а также для введения мер, снижающих конкуренцию и получение прибыли.

К примеру, в строительной отрасли российскими исследователями были выделены следующие проблемы, проявившиеся в развитии СР⁷:

- 1) создание входных барьеров в отрасль;
- 2) недоверие со стороны общества к способности профессиональных объединений самостоятельно обеспечить регулирование строительной отрасли и контроль за соблюдением установленных стандартов и правил;
- 3) увеличение объема отчетности для участников СРО;
- 4) нежелание строительных организаций направлять на работу в СРО своих наиболее компетентных и активных сотрудников;
- 5) противоречие между задачей защитить интересы членов СРО и необходимостью действовать в интересах населения Российской Федерации.

Иная ситуация наблюдалась в Казахстане. При внедрении и развитии саморегулирования была сделана ставка на передачу государственных функций (не только в рамках системы лицензирования). Соответственно, предполагалось передать в саморегулирование более широкий перечень полномочий. При этом сам механизм их передачи, а также функционирования СРО был проработан более подробно. Инициаторами же внедрения саморегулирования выступили отдельные государственные органы.

В официальную повестку дня саморегулирование бизнеса в Республике Казахстан было включено после подготовки и презентации плана «100 шагов по 5 институциональным реформам». Шаг 97 этого плана предусматривает, что передача госфункций в конкурентную среду и саморегулируемым организациям будет осуществляться ежегодно, посредством проведения следующих поэтапных мероприятий:

- 1 этап – инвентаризация функций;
- 2 этап – опубликование на сайте перечня функций и общественное обсуждение;
- 3 этап – анализ готовности рынка;

⁶ http://www.info.e-c-m.ru/magazine/63/eau_63_46.htm

⁷ Дроздова И. В. Проблемы саморегулируемых организаций (СРО) в строительстве // ПСЭ. 2012. №1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-samoreguliruemyh-organizatsiy-sro-v-stroitelstve> (дата обращения: 19.11.2017).

4 этап – рассмотрение перечня функций на ПДК (постоянно действующая комиссия);

5 этап – передача функций в конкурентную среду.

Помимо подробной регламентации механизма по передаче функций, законодательством Казахстана также было установлено именно поэтапное развитие саморегулирования. Согласно закону Республики Казахстан «О саморегулировании», который вступил в действие в 2016 году, первостепенными функциями саморегулируемых организаций являются разработка и утверждение правил и стандартов, обязательных для членов (участников) СРО, контроль за соблюдением членами СРО этих правил и стандартов, а также условий членства (участия) в СРО. Законом также определены два вида саморегулирования: саморегулирование, основанное на добровольном членстве и на обязательном.

При этом саморегулирование, основанное на обязательном членстве, устанавливается в сферах деятельности, сопряженных с реализацией государственных функций либо необходимостью делегирования функций, выполняемых государственными органами.

Говоря об итогах годового функционирования саморегулирования в Казахстане, можно выделить следующие проблемы:

- 1) Отсутствие заинтересованности со стороны государственных органов передавать свои функции в саморегулирование;
- 2) Государство до сих пор не может определиться с пределами вмешательства в социально-экономическую сферу;
- 3) Преобладание традиционных методов реализации государственной политики, нежелание чиновников на местах менять устоявшуюся модель регулирования, страх потери государственного контроля.⁸

Как можно заметить, отсутствие консенсуса по вопросу роли и функционала СРО, а также боязнь чиновников на местах потерять свою власть снизили эффективность реализации саморегулирования в Казахстане.

Таким образом, кейсы России и Казахстана представляют собой два различных подхода к внедрению саморегулирования, чем и выглядят интересными для Беларуси. В России основным инициатором выступало бизнес-сообщество, при этом отсутствовала проработка институциональных основ функционирования этой системы, что привело к деформации саморегулирования. В Казахстане же, где инициатором выступили отдельные государственные организации, столкнулись с проблемой отсутствия консенсуса по вопросу функционирования СРО в системе государственного управления в целом.

⁸ <http://atameken.kz/ru/news/25682-samoregulirovanie-v-kazahstane-byt-ili-ne-byt>

Следовательно, учитывая опыт Казахстана и Российской Федерации можно сформулировать несколько основных проблемных моментов, которым должно быть уделено особое внимание при имплементации саморегулирования в практику:

- Необходимо предусмотреть инструменты, способные обеспечить независимость деятельности саморегулирующих организаций.
- Важно не допустить коммерциализации их деятельности.
- Нужно избежать формализации деятельности саморегулирующих организаций.
- Необходим консенсус всех сторон: государства, бизнеса и потребителей услуг.
- Необходимо разработать механизм, позволяющий бизнесу инициировать имплементацию СР в отрасли.

Статус-кво в Беларуси: разработанность тематики

В Республике Беларусь вопрос саморегулирования бизнеса, несмотря на сравнительно редкое упоминание в СМИ и официальной риторике, не является новшеством. Однако по уровню проработки и глубины исследования проблематики можно констатировать отставание от Казахстана и России. Одной из особенностей процесса развития саморегулирования в Беларуси является значительная роль внешних факторов.

Прообразом СРО в Беларуси можно назвать Ассоциацию международных автомобильных перевозчиков (БАМАП), которой в 1998 году постановлением Совмина передали функцию Минтранса по выдаче перевозчикам книжек МДП (документ, предоставляющий право провозов груза через границы государств в упрощенном режиме). Причиной этому стало обеспечение выполнения на территории республики Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП от 14 ноября 1975 года⁹.

Аналогии с этой ситуацией наблюдались и в ряде последующих событий, связанных с правовой имплементацией СРО в Беларуси. В целом, на наш взгляд, процесс внедрения саморегулирования в юридическую плоскость можно разделить на два этапа: этап подготовки концепции (общее регулирование) и этап перехода к отраслевому имплементированию СР (отраслевое регулирование).

⁹ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.12.1998 № 1996 «О мерах по выполнению Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП».

Началом первого этапа стало подписание Постановления Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 31 октября 2007 года № 29-7 «О модельном законе «О саморегулируемых организациях»». Этим документом декларировалась необходимость развития саморегулирования бизнеса в странах СНГ, а также закреплялись базовые принципы развития этой системы. Однако на национальном уровне инициатива по развитию саморегулирования впервые была упомянута лишь в 2011 году в Постановлении Правления Национального банка Республики Беларусь № 73 «Об одобрении Стратегии развития банковского сектора экономики Республики Беларусь на 2011-2015 годы». Документом были закреплены инициативы по развитию саморегулирования в рамках банковской деятельности, без указания какой-либо конкретики. Предполагалось, что более подробно механизмы саморегулирования будут утверждены в соответствующем законе, к подготовке которого в 2011 году приступили государственные органы. Предложенный вариант закона не устроил часть бизнес-сообщества и государственного аппарата. В итоге документ так и не был имплементирован.

В 2012 году Совет Министров Республики Беларусь постановлением «О Программе государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2013-2015 годы» утвердил мероприятия по разработке и публикации научно-практических пособий, методических материалов по развитию механизмов саморегулирования экономики в зарубежных странах. Финальной стадией этого этапа стала подготовка проекта концепции саморегулирования. Требование о ее разработке содержалось в Указе Президента Республики Беларусь от 3 января 2013 г. № 1 «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2013 год». Соответствующая концепция была подготовлена, однако не получила дальнейшего движения. Можно предположить, что одной из причин отказа от концепции стал общий характер ее норм, а также непроработанность отраслевой имплементации. В дальнейшем наблюдается отказ от единой модели саморегулирования (который подразумевала концепция) в пользу отраслевого поэтапного внедрения.

Началом второго этапа юридической имплементации СР можно назвать 2014 год, когда Постановлением Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества¹⁰, для всех стран-членов было рекомендовано разработать и принять Закон «О саморегулируемых организациях». В этот период также происходит актуализация проблематики саморегулирования на уровне аппарата СНГ. Так, в 2015 году Межпарламентской ассамблеей СНГ разрабатывается ряд модельных законов: «О предпринимательстве»,

¹⁰ Постановление Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 17 апреля 2014 года № 16-12 «О Рекомендациях по гармонизации национального законодательства государств-членов ЕврАзЭС в сфере рекламы (на основе сравнительно-правового анализа национальных законодательств)».

«Об аудиторской деятельности», «О новой редакции модельного закона «О туристской деятельности»» и т.д., которые содержат нормы о развитии саморегулирования в профильных сферах.

Несмотря на инициацию со стороны СНГ и ЕАЭС, нормы о саморегулировании появились лишь в законе Республики Беларусь «О рынке ценных бумаг», которым впервые в белорусской законодательной практике было введено определение саморегулируемой организации¹¹. Документом также предусматривалось, что деятельность по оказанию консультационных услуг в области налогообложения будет осуществляться на принципах саморегулирования. Следующим важным событием этого периода стало закрепление декларации о необходимости развития саморегулирования бизнеса в Беларуси в Декрете Президента № 7 от 23 ноября 2017 г. «О развитии предпринимательства».

Таким образом, можно отметить наличие заинтересованности к системе саморегулирования бизнеса со стороны государства, а также формирование некоторых базовых аспектов этого института. Однако, несмотря на это, на сегодняшний день отсутствует проработка вопросов, касающихся методов и механизмов имплементации этой системы в практическую плоскость. То есть сформировано и закреплено на законодательном уровне мнение о необходимости развития системы саморегулирования в Беларуси, предложены варианты законодательных актов, однако пропущен важный элемент – технические аспекты имплементации. Без их проработки существует риск закрепления СР в статусе декларации либо недостижения целей и задач саморегулирования.

Проблемы саморегулирования в Беларуси

Таким образом, на основе изученного опыта внедрения саморегулирования в Российской Федерации и Казахстане, а также процесса имплементации СР в Республике Беларусь можно выделить ряд проблемных аспектов.

1. Искажение понимания саморегулирования

Одной из фундаментальных проблем является понимание саморегулирования как дополнительной функции бизнес-союзов и ассоциаций. Однако такое понимание противоречит как основной цели саморегулирования – эффективному регулированию отрасли, так и принципу этой системы – независимости ее

¹¹ Некоммерческая организация, созданная в соответствии с законодательством Республики Беларусь в форме ассоциации (союза), основанная на членстве и объединяющая профессиональных участников рынка ценных бумаг на добровольной основе.

функционирования. Основной задачей бизнес-союзов и ассоциаций является представительство и защита интересов бизнеса, выстраивание диалога между государственными органами и предпринимателями (что, по своей сути, является лоббированием интересов). Целью же саморегулирующих организаций является не представительство интересов, а обеспечение наиболее эффективного режима регулирования отрасли и, как результат, повышение благосостояния общества. Кроме того, в своей деятельности СРО должна быть максимально независима от всех заинтересованных субъектов: государства, бизнеса и потребителей. Это позволяет достичь баланса общественных и частных интересов в отраслевом регулировании. В случае наделения бизнес-союзов и ассоциаций функциями саморегулирования неизбежны конфликт интересов на уровне правовой природы некоммерческих объединений и деформация независимости регулирования.

2. Не изучен вопрос готовности отраслей бизнеса к саморегулированию

Пока не изучено мнение бизнеса по поводу необходимости имплементации саморегулирования, что не позволяет определить уровень поддержки этого аспекта бизнес-сообществом. Кроме того, по этой же причине невозможно сделать вывод о том, какие отрасли наиболее готовы к саморегулированию. В условиях директивной инициации саморегулирования¹² эти факторы формируют повышенные риски (непринятие саморегулирования бизнесом, неэффективность/низкая эффективность работы СРО, отсутствие доверия к решениям СРО, сбой в процессе регулирования отрасли), которые негативно отразятся на внедрении саморегулирования в практику.

3. Белорусским законодательством не предусмотрена процедура инициации саморегулирования бизнесом

Как показало исследование «Либерального клуба» «Диалог государства и бизнеса: в поисках равновесия»,¹³ существующие инструменты взаимодействия этих субъектов неэффективны, что снижает возможности бизнеса по донесению своего мнения до государственных структур. Это усложняет возможность инициации бизнес-сообществом отраслевого саморегулирования. Кроме того, не установлен алгоритм действий и перечень требований к вынесению такой инициативы. Таким образом, в условиях отсутствия ясной и понятной процедуры, де-факто в Беларуси не существует альтернативы директивной инициации. Для развития системы, в которой важную роль должно играть именно мнение и желание бизнеса, такое положение дел является значительной помехой.

¹² Механизм инициации саморегулирования бизнес-субъектами не закреплен национальным законодательством.

¹³ <http://liberalclub.biz/%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D0%B8-%D0%B1%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%81%D0%B0-%D0%B2-%D0%BF%D0%BE%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0-2/>

4. Отсутствует аудит функций

Для определения модели функционирования – какие функции государственных органов возможно в перспективе передать СРО – необходимо провести аудит функций. Эта процедура позволит определить, какие именно полномочия государственных органов будут более эффективно работать в области саморегулирования. Ее отсутствие обрекает функционирование саморегулирования в лишь русле этической модели.

5. Не проработан вопрос организационно-правовой формы для СРО

В белорусском законодательстве не закреплено никакой организационно-правовой формы, подходящей для функционала саморегулирующей организации. Согласно Гражданскому кодексу Республики Беларусь, организациями с добровольным либо обязательным членством могут быть общественные объединения, союзы и ассоциации. В качестве общественных объединений могут выступать лишь объединения граждан, но не юридических лиц, что является неприемлемым для саморегулирующей организации. Ассоциации и бизнес-союзы, согласно законодательству, создаются *«в целях координации их деятельности, представления и защиты общих интересов»*, что не соответствует цели, задачам и функционалу СРО. Таким образом, имплементация системы саморегулирования возможна после внесения соответствующих изменений в Гражданский кодекс.

Алгоритм имплементации саморегулирования в рекламную деятельность

Учитывая сложившуюся проблематику, в рамках исследования был разработан алгоритм имплементации саморегулирования в рекламную деятельность. На наш взгляд, реализация мер, предусмотренных в алгоритме, позволит повысить эффективность внедрения и работы СРО, а также снизить воздействие негативных факторов.

Блок 1. Проведение аудита функций государственного органа.

Предусматривается проведение аудита функций государственного органа(ов), в компетенцию регулирования которого(ых) входит отрасль, в рамках которой предполагается развивать саморегулирование. Аудит государственных функций – это комплекс мероприятий по анализу полномочий государственного органа, проводимый с целью их оптимизации. Этот процесс позволит определить соответствие функций целям и

задачам органа государственного управления, а также эффективность их реализации.

В результате проведения аудита выделяются две группы функций:

- 1) функции, закрепляемые за государственным органом;
- 2) функции, которые возможно передать в конкурентную среду либо ликвидировать.

С целью выделения функций, передача которых возможна СРО, предлагается провести оценку регулирующего воздействия второй группы функций на предмет эффективности такой передачи и последствий для отрасли. Таким образом, проведение ОРВ позволит обосновать передачу функций в плоскость саморегулирования.

В качестве примера методики проведения аудита можно привести Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 27 февраля 2017 года № 84 «Об утверждении Методики по проведению отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров деятельности государственных органов». В документе расписаны этапы, участники, способы реализации процедуры.

Меры, реализация которых необходима в рамках блока:

Шаг 1. Проведение аудита функций государственного органа.

Шаг 2. Осуществление инвентаризации функций: на какие отношения и субъектов распространяется ее действие, определение ответственных за реализацию, подробное описание.

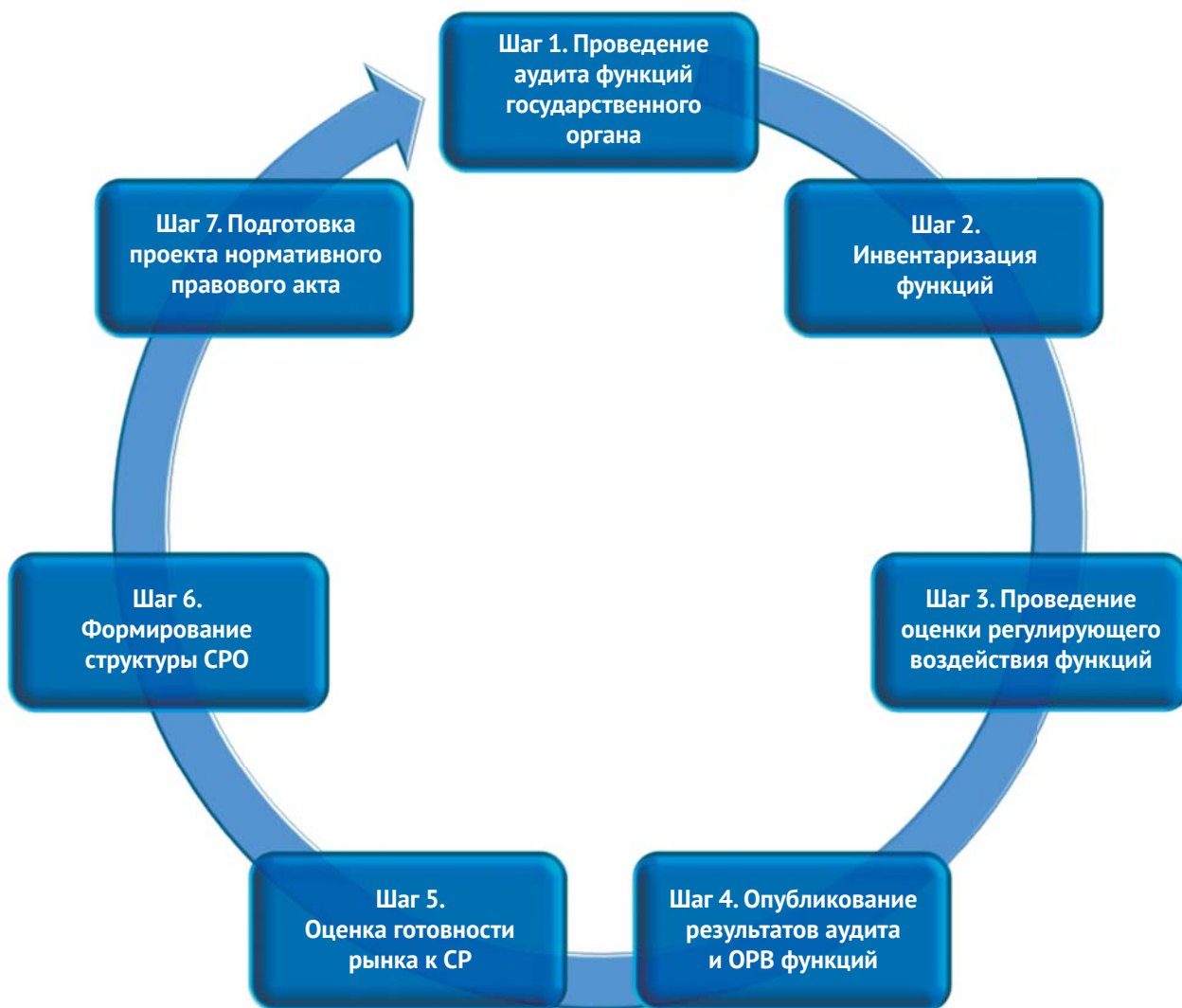
Шаг 3. Проведение оценки регулирующего воздействия функций.

Блок 2. Согласование интересов.

Этап направлен на определение интересов и готовности государственного органа, бизнеса и общества к имплементации саморегулирования в отрасли. Предполагается проведение заседаний общественно-консультативных советов (при профильных государственных органах), публичных обсуждений, рабочих групп с целью получения мнений и предложений основных стейкхолдеров. Эта информация позволит оценить уровень консолидации мнений и заинтересованность в саморегулировании государственного органа, бизнеса и общества.

Кроме того, на этом этапе необходимо разработать критерии готовности отрасли к саморегулированию. К примеру, саморегулирование в отрасли может быть внедрено при определенном проценте вхождения компаний в отраслевые союзы (ассоциации). Также на этом этапе следует рассмотреть структуры

Рис 1. Алгоритм имплементации саморегулирования в рекламную сферу деятельности



будущей СРО, способы финансирования, отчетности и другие важные моменты создания и функционирования организации.

Меры, реализация которых необходима в рамках блока:

Шаг 4. Опубликование результатов аудита и ОРВ функций. Проведение общественно-консультативных советов, публичных обсуждений.

Шаг 5. Оценка готовности рынка к СР. Стадия предполагает формирование критериев готовности, анализ соответствия рынка сформированным критериям, оценку уровня консолидации всех субъектов (по результатам предыдущего шага) на предмет необходимости внедрения саморегулирования.

Шаг 6. Формирование структуры СРО. Бизнес-сообщество совместно с государственным органом готовит проект структуры организации, способы финансирования, отчетности и другие важные аспекты создания и функционирования организации.

Блок 3. Подготовка проекта нормативного правового акта. Проект должен вносить дополнения в базовое отраслевое законодательство. В нашем случае это может быть новая глава в Закон «О рекламе», которая окончательно зафиксирует понятие, роль и место СРО по отношению к государству, бизнесу и обществу. Процесс подготовки проекта должен учитывать результаты предыдущих шагов и быть максимально прозрачным.

Меры, реализация которых необходима в рамках блока:

Шаг 7. Подготовка проекта нормативного правового акта.

Выводы

Учитывая сложившиеся условия, возможно рассматривать лишь директивный метод инициации саморегулирования в Республике Беларусь. Он не только предполагает главенствующую роль государства в инициации и последующей имплементации системы, но и значительную зависимость будущего развития системы от наличия государственного интереса. Одним из факторов, способствующих развитию такого интереса, является процесс оптимизации государственного аппарата. В случае перехода этого процесса в активную фазу, заключающуюся не только в сокращении численности госаппарата, но и в передаче функций в конкурентную среду, саморегулирование может получить свое развитие в Беларуси.

Кроме того, для эффективного развития этой системы необходимо создать ряд условий. В первую очередь – разработать и реализовать ряд подготовительных мер (мероприятий), способных направить процесс имплементации саморегулирования в нужном направлении. На наш взгляд, отказ от стандартизированной модели в пользу отраслевой (который можно наблюдать по последним действиям государства) является наиболее приемлемым вариантом развития событий.

Отраслевое развитие саморегулирования в рамках этической модели с возможностью дальнейшего перехода к другим моделям позволит поэтапно создавать систему с учетом всех национальных особенностей и интересов заинтересованных сторон. Сегодня нецелесообразно рассматривать возможность передачи государственных функций саморегулирующим организациям в силу ряда причин. Во-первых, на настоящий момент не проведен аудит функций государственных структур. Таким образом, не определено, какие именно полномочия государственных органов необходимо передавать в конкурентную среду, в частности СРО. Во-вторых, не определены отрасли, в которых в настоящее время возможно развивать

саморегулирование. В-третьих, не создана организационно-правовая форма, подходящая для саморегулирующей организации. В-четвертых, в условиях, когда саморегулирование вводится «сверху» и не создано инструмента по выявлению частной инициативы по созданию СРО, передавать государственные функции неэффективно и рискованно.

Учитывая, что вопрос внедрения саморегулирования находится пока на уровне замысла и не получил своего развития, эти выводы можно транслировать и на сферу рекламной деятельности. При этом процесс имплементации СР в рекламную отрасль требует решения более частных вопросов. Среди них можно выделить:

- Вопрос членства.
- Вопрос функционала.
- Вопрос обеспечения независимости от государства и бизнес-сообщества.

Рекомендации

Общие

- 1) В качестве базового принципа реализации и функционирования саморегулирования в Республике Беларусь использовать отраслевой подход. Данный механизм предполагает отказ от стандартизированных практик для всех отраслей в пользу определения модели и характеристик саморегулирующих организаций для каждой конкретной сферы. Это обосновывается различной степенью готовности отраслей бизнеса к саморегулированию (наличие консолидированного мнения, активность бизнес-союзов и ассоциаций, уровень взаимодействия бизнеса с государственными структурами).
- 2) Активизировать процесс аудита функций государственных органов, учитывая возможности СР. Без выделения функций государственных структур, которые могут быть переданы в конкурентную среду, и их последующей передачи невозможна эволюция системы саморегулирования.
- 3) Провести исследование отраслей бизнеса, а также отраслевых ведомств на предмет готовности к саморегулированию¹⁴.
- 4) Разработать и законодательно закрепить механизм инициации введения саморегулирования отраслевым бизнес-сообществом. Эта мера позволит выявить инициативы по имплементации СР, исходящие непосредственно от

¹⁴ Ниже приведены критерии готовности отрасли к саморегулированию.

бизнеса, что снижает риски директивного метода имплементации. При этом бизнес-союзам, ассоциациям и государственным структурам необходимо провести работу по популяризации саморегулирования. Как показали результаты исследования, сегодня уровень осведомленности о сущности СРО крайне низок.

- 5) Создать новую организационно-правовую форму «саморегулирующая организация» путем внесения дополнений в Гражданский кодекс Республики Беларусь и закрепить исключительную возможность осуществления функций по саморегулированию отраслей за СРО.
- 6) Отраслевая имплементация СРО должна подразумевать отказ от рамочного закона. Это позволит учесть в законодательном акте все особенности, индивидуальные характеристики и перспективы для развития СРО конкретной отрасли. Это будет способствовать качеству имплементированных мер, а также стабильности законодательства.

Отраслевые

- 1) Учитывая отсутствие определенности по вопросу передачи функций государственных органов (аудит функций пока не осуществлен), в качестве базовой следует использовать этическую модель саморегулирования. Она позволит имплементировать СР в практику с наименьшими негативными последствиями (конфликт интересов, организационная слабость, коррупционная составляющая), а также подготовить почву для дальнейшего развития этой формы smart regulation в отрасли и Беларуси.
- 2) Отказаться от обязательного членства в пользу добровольного с целью формирования положительного имиджа саморегулирования у субъектов хозяйствования. В условиях низкой осведомленности о сути СРО и выгодах саморегулирования обязательное саморегулирование может быть воспринято бизнес-сообществом крайне негативно.
- 3) Внедрить вновь созданную саморегулирующую организацию в межведомственный совет по рекламе, а также соответствующий общественно-консультативный совет. Это позволит встроить структуру в процесс принятия решений по вопросам регулирования отрасли, что благоприятно скажется как на качестве принимаемых государственных решений, так и на статусе и уровне осведомленности СРО.
- 4) Отказаться от включения в руководящие структуры вновь созданной саморегулирующей организации представителей государственных органов, представителей бизнеса и профильных бизнес-союзов и ассоциаций. Мера позволит усилить независимость принимаемых организацией решений.

5) При имплементации СР учесть алгоритм, разработанный в рамках исследования.

Приложение 1. Результаты фокус-группы

Участникам фокус-группы было задано 9 вопросов, связанных с имплементацией и функционированием саморегулирования. Вопросы были ранжированы от общего (саморегулирование в целом) к частному (вопросы рекламной деятельности). Целью проведения фокус-группы была верификация полученных в рамках исследования выводов и рекомендаций.

На вопрос **о понимании саморегулирования** большинство участников фокус-группы высказало мнение о том, что это самостоятельное регулирование бизнесом своей отрасли, основанное на принципе ответственности за принятые решения и их реализацию.

Правила функционирования отрасли в идеальной ситуации, по мнению респондентов, должны формироваться именно бизнес-сообществом, а не государством. Тем не менее, как отметили участники фокус-группы, достичь этого возможно лишь в среднесрочной либо долгосрочной перспективе – до реального саморегулирования в Беларуси пока далеко. Для реализации системы саморегулирования необходимо выполнение трех условий:

1. Государство может передать свои полномочия.
2. Государство должно признавать решения, принятые бизнесом в рамках саморегулирования.
3. Бизнес готов взять на себя ответственность и самостоятельно осуществлять регулирование отрасли.

В вопросе о **направленности саморегулирования** (широкое или узкое регулирование должно осуществлять СРО), большая часть фокус-группы сошлась во мнении, что государство должно регулировать общие вопросы. Узкоотраслевые стандарты и правила – сфера деятельности саморегулирующих организаций. Эти стандарты должны быть прописаны в специально созданных отраслевых правилах. По мнению одного из респондентов, опыт показывает, что именно бизнес может создать качественные правила и нормы. Вопрос в том, как его привлечь к этому процессу, и именно саморегулирование может стать инструментом для этого.

Отвечая на вопрос **о критериях готовности отрасли к саморегулированию**, респонденты выделили следующие аспекты:

- Наличие результативной и эффективной площадки для диалога между бизнесом и государством, позволяющей донести мнение бизнеса до государства. Наличие такого фактора показывает готовность этих субъектов воспринимать предложения и проблемы друг друга, а следовательно – и уровень доверия в вопросах регулирования.
- Присутствие избыточного регулирования в отрасли, при котором государство не способно в полной мере реализовывать свои полномочия. Эта ситуация свидетельствует о необходимости и, возможно, готовности государства «приватизировать» свои функции.
- Степень общественной опасности. Если предметом регулирования являются общественно опасные отношения/товары/услуги, сферу должно безальтернативно регулировать государство.
- Способность значительного количества частных игроков самостоятельно разрабатывать, устанавливать, контролировать и соблюдать нормы и стандарты.
- Наличие эффективных неформальных организаций с широким представительством: ассоциации и бизнес-союзы. Это показывает способность отраслевого бизнеса к консолидации своего мнения и интересов, а также к участию.
- Наличие лидеров мнения в отрасли, имеющих авторитет как у государства, так и у отраслевого бизнеса.
- Существование сформированной инициативы от бизнеса. Государство, по мнению респондентов, должно получить сигнал от бизнеса о готовности взять на себя ответственность по регулированию отрасли.

Участники высказали консолидированное мнение **о необходимости отраслевой имплементации саморегулирования (отдельный законодательный акт для каждой отрасли, индивидуально регламентирующий внедрение и основные правила саморегулирования)**. В качестве дополнения один из респондентов отметил, что разработка отдельного общего закона также необходима, т.к. это позволит создать «сигнал» для всех сфер и закрепить рамочные условия развития саморегулирования.

На вопрос о **необходимости создания механизма инициации саморегулирования бизнес-сообществом** все респонденты ответили положительно. Механизм позволит бизнесу понять, как и каким путем идти для достижения своей цели. Это создаст ясные и понятные требования. При наличии такого механизма власти не смогут отказаться от консолидированной инициативы бизнеса. В свою очередь, бизнес-сообщество покажет готовность к принятию ответственности по регулированию отрасли.

Мнения респондентов разделились в вопросе **о необходимости новой организационно-правовой формы «саморегулирующая организация»**. Большая часть участников высказала отрицательное отношение к этой идее, т.к. саморегулирование может развиваться и без этого.

При ответе на вопрос **«Как вы считаете, какими полномочиями можно наделить СРО в рекламной деятельности»** участники дали следующие ответы:

- Регулирование этических норм и правил.
- Разработка правил и контроль за нормами этического поведения на рынке.
- Работа с обращениями граждан в качестве первой инстанции.
- Фильтрация рекламного контента, которая заключается в отсеивании контента, содержание которого не соответствует требованиям законодательства.

По мнению одного из участников, передача государственных функций в сферу саморегулирования приведет в нынешних условиях к бюрократизации и коммерциализации СРО.

Отвечая на вопрос **«Необходим ли аудит функций государственных органов для определения того, какие функции могут быть потенциально переданы, и сможет ли аудит функций способствовать появлению инициативы от бизнеса по СРО»**, респондентами были высказаны мнения о необходимости такой меры для будущего развития саморегулирования. Такие действия позволят определить границы ответственности для СРО, бизнеса, рекламодателя и т.д. Один из респондентов отметил, что уже сегодня часть функций государственных органов можно исключить, но не передавать их бизнесу, однако повысить значимость этических рамок и границ в рекламной деятельности. Это задача саморегулирования.

И С С Л Е Д О В А Н И Е



ЛИБЕРАЛЬНЫЙ
КЛУБ