
К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

З.М. Баймуратова

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
Ул. Миклухо-Маклая, 6, 117198 Москва, Россия

В статье рассматриваются вопросы социально правовой природы отношений, возникающих в связи с приобретением статуса саморегулируемых организаций, административного статуса таких организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности. Самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской деятельности и содержанием которой являются разработка и установление необходимых стандартов и правил такой деятельности, а также проблемы контроля государства за соблюдением требований указанных стандартов и правил, весьма далеки сегодня от надлежащего правового регулирования.

Вступление в силу в декабре 2007 г. Федерального закона «О саморегулируемых организациях» дало дальнейшее развитие дискуссии на важный вопрос теоретического осмысления сравнительно нового для отечественной правовой системы института саморегулирования, определения методов его правового регулирования и особенностей социально-правовой природы [10].

Передача функций государства вне его управленческих структур — это конституционный вопрос, затрагивающий интересы всего общества. Функции федеральных органов исполнительной власти предусмотрены более чем в 500 федеральных законах, и в них необходимо вносить изменения. Главные необходимые условия к такой передаче: управленческие функции государства могут быть переданы субъектам, не являющимся органами публичной власти, только законом либо на основании закона, если это необходимо и целесообразно для выполнения функций органов власти.

Критерии избыточности функций государственного регулирования размыты, субъективны либо выражают групповые интересы. Чем эту избыточность следует определять? Видимо, должны быть выработаны научные объективные критерии выявления избыточности функций и процедуры их упразднения. В качестве таких критериев можно назвать:

- ограничение конституционных прав и свобод граждан;
- необходимость и целесообразность осуществления функций;
- значительные материально-технические и финансовые затраты государства;
- исполнение функции требует сложной межведомственной координации.

В научной литературе встречается мнение, согласно которому саморегулирование — это наложение субъектом правоотношений на себя определенных ограничений без

какого-либо внешнего принуждения к этому [5, с. 6]. Если рассматривать это явление исключительно с такой точки зрения, то к саморегулированию можно отнести любые внутренние нормы любого юридического лица, содержащие положения, напрямую не требуемые законодательством. Самоограничения отдельных субъектов правоотношений поэтому иногда рассматриваются как одна из форм саморегулирования.

Представляется, что включение внутренних норм отдельных юридических лиц при определении саморегулирования является не вполне верным, поскольку, строго говоря, подобного рода внутренние ограничения существуют у любого субъекта правоотношений. Любое юридическое лицо или индивидуальный предприниматель при подобном понимании саморегулирования является саморегулируемым.

Иногда в понятие «саморегулирование» вкладывается несколько иной смысл. Саморегулирование можно представить как коллективное регулирование определенных сфер деятельности самими субъектами правоприменения, без вмешательства государства. Такое саморегулирование предполагает установление определенных формализованных «правил игры» участников предпринимательской деятельности, включая санкции за нарушение этих правил, механизмы разрешения конфликтов между участниками рынка. Как установление нормативных правил, так и разрешение конфликтов осуществляется самими участниками рынка, без прямого вмешательства государства.

Для целей дальнейшего анализа необходимо развести понятия «регулирование», «государственное регулирование» и «саморегулирование». Под регулированием в широком смысле следует понимать установление системы норм, определяющих ведение хозяйственной деятельности на определенном рынке определенным множеством субъектов правоотношений и санкций за несоблюдение этих правил [2, с. 16]. Соответственно, в зависимости от того, кто устанавливает правила и обеспечивает их соблюдение, и следует различать государственное регулирование, саморегулирование и другие промежуточные типы регулирования (например, сорегулирование).

При общем понимании саморегулирования как одного из способов регулирования у различных авторов наблюдаются определенные расхождения в трактовке понятия «саморегулирование». Так, некоторые из них трактуют саморегулирование как определенный набор норм, источником которых не является государство [8, с. 19]. Довольно широко используемое определение саморегулирования — «установленный и общепризнанный набор правил, не обязательно зафиксированных в письменной форме, в соответствии с которыми регулируется деятельность» [7, с. 137]. При этом предполагается, во-первых, что эти нормы регулируют деятельность всех субъектов в данной сфере, а во-вторых, что эти нормы не требуют специальной расшифровки в документах. Представляется, что такое определение неоправданно расширяет спектр рассматриваемых правовых явлений.

Еще одно широко используемое определение из этой же группы понимает саморегулирование как «нормативные акты, формулируемые частными агентствами, для управления профессиональной деятельностью» [3, с. 18]. С точки зрения антимонопольного законодательства, в этом случае саморегулирование есть пример корпоративизма, приобретения власти группами вне нормальных конституционных каналов [4].

Приведенная выше группа определений акцентирует внимание на источнике норм, регулирующих деятельность, но, на наш взгляд, не указывает на механизмы контроля за соблюдением норм. Вместе с тем механизмы контроля за соблюдением правил не менее важны для определения административного аспекта госрегулирования и саморегулирования, чем источник их формирования.

Часть 1 ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» определяет саморегулирование через набор функций организаций саморегулирования. В этот набор функций включается: «... разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил». Подобный перечень функций нуждается в дополнительных пояснениях, поскольку наличие или отсутствие определенных функций является, на наш взгляд, достаточно четким критерием, позволяющим отнести ту или иную организацию к организациям саморегулирования.

Еще одна группа определений рассматривает саморегулирование как разновидность регулирования в широком смысле, т.е. как набор коллективных ограничений, отличных от напрямую накладываемых государством, и направленных на получение результата, который не может быть достигнут рынком самим по себе [1, с. 52]. Иными словами, саморегулирование понимается как регулирование определенных рынков и сфер самими субъектами правоотношений, действующими на этих рынках и в этих сферах, при опосредованном вмешательстве государства.

Последнее приведенное определение саморегулирования, с нашей точки зрения, является более точным. Однако и оно не «безупречно». Во-первых, под это определение подпадают нелегальные коллективные ограничения. Необходимо разграничение саморегулирования как легального юридического института и иных форм коллективных договоренностей. Во-вторых, определение саморегулирования в терминах ограничения не позволяет рассматривать механизм поддержания такого ограничения.

Представляется, что наиболее четко разграничить госрегулирование и саморегулирование можно путем сопоставления их функций и методов.

Для государственного регулирования характерно применение преимущественно административно-правовых способов воздействия. Однако это не исключает и иных методов (к примеру, поощрительных), более свойственных для гражданско-правовых отношений [9, с. 41–43]. Что же касается саморегулирования, то для отграничения этого понятия от «государственного регулирования» по методу воздействия на субъекты регулирования требуется определить характеристики правил регулирования и характеристики механизмов контроля. В этом случае саморегулирование — это вид регулирования, в рамках которого группой субъектов регулирования создаются, адаптируются и изменяются легальные или не противоречащие установленным государством правила, регулирующие хозяйственную деятельность этих субъектов, и сама группа субъектов регулирования имеет возможность легально управлять поведением каждого субъекта регулирования. Следовательно, можно утверждать, что *саморегулируемая организация по своей природе и является инструментом регулирования и для ее деятельности характерно применение административно-правовых и гражданско-правовых инструментов воздействия.*

Утверждение о том, что саморегулирование является одним из видов регулирования, подтверждается, на наш взгляд, и путем анализа функций этих двух способов регулирования экономики. В частности, и для государственных регуляторов экономики, и для организаций саморегулирования характерно наличие следующих функций:

- установление и изменение правил ведения хозяйственной деятельности;
- установление санкций за нарушение установленных правил;
- осуществление контроля за соблюдением правил;
- применение санкций в случае обнаружения нарушения правил;
- осуществление судебного разрешения конфликтных ситуаций.

Таким образом, саморегулирование является частью регулирования, которое отличается от государственного регулирования по ряду параметров. Во-первых, для

саморегулирования характерно взаимосвязанное применение административно-правовых и гражданско-правовых методов воздействия на субъекты регулирования. Во-вторых, для саморегулирования характерно наличие некоторых дополнительных функций. Наконец, при саморегулировании субъекты регулирования имеют возможность легально и оперативно управлять поведением каждого субъекта регулирования, в то время как при госрегулировании они лишены такой возможности.

На сегодняшний момент негативной тенденцией, на наш взгляд, является то, что до принятия закона о саморегулируемых организациях и до установления эффективного механизма исполнения ими установленных законом функций в России с 1995 г. шло их активное внедрение в различные сферы деятельности общества. Так, до декабря 2007 г. особыми видами объединений юридических лиц являлись, в частности, саморегулируемые организации управляющих компаний (ст. 57–59 Федерального закона «Об инвестиционных фондах»), саморегулируемые организации негосударственных пенсионных фондов (ст. 36.26 Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах»), саморегулируемые организации оценщиков (ст. 22 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»), органы саморегулирования в области рекламы (ст. 28 Федерального закона «О рекламе»), саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг (ст. 48–50 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»), аккредитованные профессиональные аудиторские объединения (ст. 20 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»).

Особенностью созданных организаций является то, что указанные юридические лица после государственной регистрации, осуществляемой в установленном законом порядке, для получения статуса саморегулируемой организации должны получить специальное разрешение (лицензию, аккредитацию) государства. Так, например, саморегулирующим организациям управляющих компаний и саморегулирующим организациям профессиональных участников рынка ценных бумаг соответствующее разрешение (лицензия) выдается Федеральной службой по финансовым рынкам (п. 5.3.6.2 Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам).

Однако настораживает, что государством в качестве сфер саморегулирования выбираются наиболее социальные. Так, типичными функциями, которые передаются саморегулируемым организациям, являются: лицензирование, аттестация, сертификация, создание системы подготовки и повышения квалификации специалистов в определенных сферах общественных отношений, т.е. проверка компетентности и профессионализма субъектов предпринимательской деятельности, проверка качества оказания услуг и соблюдения стандартов деятельности.

Кроме того, не может не вызвать ряд серьезных вопросов и тот факт, что Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» не содержит прямых норм, закрепляющих право органов государственной власти контролировать исполнение государственных функций, переданных саморегулируемым организациям. Статья 23 Закона лишь определяет, что «государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется в порядке, установленном федеральными законами». И только. Иные нормы закона, определяющие порядок взаимодействия рассматриваемых организаций с органами государственной власти, содержат лишь перечень обязанностей органов власти по принципу «не вмешиваться, не надзирать, а саморегулируемая организация сама справится и проинформирует». Эта законодательная необеспеченность механизма взаимодействия саморегулируемых организаций и органов власти различных видов и уровней, недостаточная регламентация вопросов их создания и деятельности могут привести к та-

ким негативным последствиям, как дальнейшее сращивание бизнеса и власти; вытеснение конкурентов; создание монополистов; недопущение новых членов, составляющих конкуренцию и т.д.

При этом следует заметить, что саморегулируемые организации создавались в зарубежных странах исходя из принципа «ответственности перед потребителем», а не как сейчас в России — чтобы избежать государственного контроля. В настоящее время в ряде стран Европы, а также в США разрабатываются и принимаются законы, запрещающие или строго ограничивающие деятельность саморегулируемых организаций [6, с. 80].

По своей социально-правовой природе институт саморегулирования должен позволить более эффективно использовать механизмы государственного управления за счет высвобождения кадров и материальных ресурсов контрольных органов для решения стратегических и перспективных задач; снизить коррупционную нагрузку на бизнес; создать эффективные механизмы выявления некавалифицированных и недобросовестных участников рынка; повысить прозрачность хозяйственного оборота в Российской Федерации и, как следствие, уменьшить число правонарушений и преступлений в сфере предпринимательства.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / По ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. — М.: ИНФРА-М, 2006.
- [2] *Атманчук Г.В.* Теория государственного управления. — М., 2005.
- [3] *Волжанин А.В.* Саморегулируемая организация арбитражных управляющих // Автореф. дисс. ... кандид. эконом. наук. — М., 2007.
- [4] Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (ред. от 26.07.2006) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 16. — Ст. 499.
- [5] *Крючкова П.В.* Саморегулирование хозяйственной деятельности как альтернатива избыточному государственному регулированию. — М., 2001.
- [6] *Крючкова П., Обьеденов А.* Издержки и риски саморегулирования. — М.: ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2003.
- [7] *Малько А.В.* Теория государства и права. — М., 2002.
- [8] *Ростовцева Н.В.* Правовое положение саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2006. — № 11.
- [9] *Талатина Э.В.* О правовом статусе саморегулируемых организаций // Право и экономика. — 2003. — № 11. — С. 41–43.
- [10] Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. — 2007. — № 49. — Ст. 6076.

ON SOCIAL AND LEGAL NATURE OF SELF-REGULATION OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY

Z.M. Baimuratova

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

The article is about social and legal nature of self-regulation of entrepreneurial activity, methods of legal effect and specifics of its operation.