

Д. А. Петров

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОБЩЕСТВЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Правовое регулирование представляет собой процесс целенаправленного воздействия государства на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание. В сферу правового регулирования входят как отношения, уже урегулированные правом, так и отношения, нуждающиеся в таком регулировании. Если для воздействия на общественные отношения используются средства и методы, специально не предназначенные для этого, то в данном случае правильнее говорить о правовом воздействии, а не регулировании.¹

Предмет правового регулирования является составной частью правового воздействия, охватывающего помимо экономических, политических и социальных отношений, непосредственно правом не регулируемые.

Экономические отношения, являясь одной из групп общественных отношений, подвергаются правовому регулированию, которое в зависимости от применяемых средств подразделяется на: нормативное (первичное, осуществляемое посредством норм права, распространяющих свое действие на неограниченный круг лиц); индивидуальное (вторичное, реализуемое с помощью таких индивидуальных правовых средств, как правомерные односторонние действия, договоры, акты правоприменения, распространяющие свое действие на определенный круг лиц).

Помимо этого, для регулирования экономических отношений важным является источник регулятивного воздействия, исходя из чего выделяются отношения: а) координационные — регулируемые непосредственно участниками общественно-экономических отношений; б) субординационные — регулируемые государством в лице уполномоченных на то органов власти. Главным отличием здесь является отсутствие (координационные отношения) или наличие (субординационные отношения) непосредственного регулятивного воздействия со стороны органов власти, что позволяет говорить о предоставляемой субъектами самостоятельности в рамках координационного регулятивного воздействия, т. е. о возможности саморегулирования (самостоятельного урегулирования) определенных типов общественно-экономических отношений.

В реальности нормативное правовое регулирование не может быть сведено к какому-либо одному типу регулятивного воздействия.

Правовое регулирование экономики в современных условиях требует взаимодействия публичного и частного права. На законодательном уровне все чаще приходится

Петров Дмитрий Анатольевич — кандидат юридических наук, доцент; Санкт-Петербургский государственный университет; e-mail: Petrov.D@jurfac.spb.ru

© Д. А. Петров, 2013

¹ *Теория государства и права* / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1997. С. 86.

сталкиваться со смешанными актами, когда на один и тот же объект распространяются различные методы.²

В этих условиях правовое регулирование экономики приобретает черты комплексности, свойственной и многим нормативным правовым актам, и элементам системы законодательства, и элементам системы права.

В действующем законодательстве не нашли своего закрепления термины «государственное регулирующее воздействие», «государственное регулирование экономики», «государственное регулирование предпринимательства». Необходимость их выработки не только назрела, но и стала жизненно необходимой, поскольку правовое регулирование экономики стало разнообразнее, в законодательстве появились новые инструменты и способы воздействия на экономику посредством различного рода правовых механизмов.

Поэтому актуальны и необходимы исследования состояния и перспектив развития российского законодательства, действующего в сфере правового регулирования экономики.³

В доктрине предпринимательского права можно считать устоявшимся такой термин, как «государственное регулирование экономики». Но параллельно с этим законодатель стал использовать иные способы, непосредственно или опосредованно (через другие средства) влияющие на общественно-экономические отношения, в связи с чем назрела потребность в выработке более общего понятия, способного охватить в качестве способов правового регулирования экономики и «государственное регулирование экономики», и иные смежные с ним способы регулирования.

Таковым могло бы стать понятие «государственное регулирующее воздействие на экономику», охватывающее все санкционируемые и нормативно закрепляемые государством правовые способы воздействия на общественно-экономические отношения.

С учетом этого государственное регулирующее воздействие на экономику может быть реализовано несколькими способами: 1) прямым государственным регулированием; 2) квазирегулированием; 3) саморегулированием; 4) совместным регулированием (так называемое сорегулирование).

Прямое государственное регулирование представляет собой непосредственное государственное воздействие на общественно-экономические отношения посредством специально создаваемых и уполномоченных на то органов власти.

В юридической литературе государственное регулирование экономических отношений (или их специального выделяемого типа) довольно часто описывается посредством следующих критериев: 1) это система мер и норм законодательного, исполнительного и контролирующего характера; 2) указанные меры осуществляются правомочными государственными структурами, агентами (регуляторами); 3) регуляторы действуют в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.⁴

² Яковлев В. Ф., Талалина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 10.

³ Мозолин В. П. Восемь лет спустя // Законодательство и экономика. 2012. № 10. С. 5.

⁴ См., напр.: Алимов С. А. Основные изменения в законодательстве, регулирующем торговую деятельность в РФ, в связи с принятием Федерального закона № 381-ФЗ // Бухгалтерский учет и налоги в торговле и общественном питании. 2010. № 2. С. 11; Герчикова И. Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное: Учеб. пособие / И. Н. Герчикова. М., 2002;

Но главным в содержании государственного регулирования экономики, принципиально отличающим его от иных способов государственного регулятивного воздействия, выступает создание системы органов власти, уполномоченных на реализацию мер исполнительного и контролирующего характера. Поэтому следует согласиться с Е. П. Губиным, полагающим, что «суть государственного регулирования состоит именно в деятельности государства в лице его органов, направленной на упорядочение отношений в рыночной экономике».⁵

Проводящиеся в России теоретические и прикладные экономические исследования демонстрируют избыточность и неэффективность государственного регулирования.⁶ В то же время мировой опыт показывает, что саморегулирование бизнеса только в ряде случаев может быть эффективной альтернативой государственному вмешательству в экономику, требующей определения условий, при которых развитие саморегулирования возможно и оправданно с точки зрения интересов участников рынка и общественных интересов.⁷

В связи с этим представляется важной оценка регулирующего воздействия нормотворческой деятельности государства, которое должно быть направлено на устранение как локальных кризисных ситуаций, когда участники рынка оказались неспособными самостоятельными действиями каждого из них достичь положительного результата, так и недостатков государственного регулирования, когда органы власти не способны в силу различных причин решить ту или иную проблему либо своими действиями дестабилизируют общественно-экономические отношения.

В связи с этим устранение проблем путем государственного регулирования может быть оправдано лишь в том случае, если эти проблемы существенны и не могут быть преодолены рынком самостоятельно. Государство своим вмешательством способствует появлению положительного эффекта по сравнению с ситуацией отсутствия регулирующего воздействия, в чем, собственно, и находит свое выражение целесообразность государственного вмешательства.

Квазирегулирование⁸ предполагает оказание государством воздействия на общественно-экономические отношения не через органы власти, а посредством делегирования частным лицам публичных полномочий, позволяющих осуществлять регулирующее воздействие с одновременным предоставлением большей степени самостоятельности, но при условии сохранения государственного контроля за их действиями.

Савина С. Государство в ответе... // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 2. С. 29–39; Экономика: Учебник / Под ред. А. С. Булатова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1997. С. 468. — Цит. по: Шишкин С. Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: Монография. М., 2011. С. 2–3.

⁵ Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006. С. 32.

⁶ Андропова И. А. Сравнительная эффективность государственного регулирования и саморегулирования как факторов снижения транзакционных издержек потребителя: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. С. 17–19.

⁷ Крючкова П. В. Развитие саморегулирования бизнеса и государственное вмешательство в экономику / Информационно-аналитический бюллетень Фонда «Бюро экономического анализа». 2004, июнь. № 59. С. 4.

⁸ Квази [от лат. Quasi — как будто, будто бы] — приставка, соответствующая по значению словам «мнимый», «ненастоящий» или словам «почти», «близко» (Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 272).

В данном случае орган власти выводится из вертикали субординационных отношений, а само государственное регулирующее воздействие, имея опосредованный и не столь регламентированный характер, осуществляется в небольших пределах.

В экономической литературе единый подход к определению природы квазирегулирования отсутствует. В одних случаях квазирегулирование определяется как аналог со-регулирования и предполагает участие государства в какой-либо форме,⁹ в других — к квазирегулирующим относятся организации саморегулирования.¹⁰ Такой подход может быть объяснен важностью конечного итога регулирующего воздействия. В этом контексте для юристов важнее существо, формы и способы правового регулирования, чем сам его итог.

Представляется возможным делегирование органом власти предусматриваемых нормативным правовым актом публичных полномочий по государственному регулированию частным субъектам (прежде всего юридическим лицам), не являющимся в силу своего правового статуса органами власти, но в силу такого делегирования приобретающим полномочия на осуществление публичных функций.

Часть 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,¹¹ вводя запрет на антиконкурентное поведение, говорит о самой возможности осуществления организациями¹² (частными субъектами) публичных функций, изначально входящих в компетенцию органов власти.

Часть 4.3 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации¹³ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ предусматривает возможность проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий юридическими лицами, получившими на это право в результате аккредитации (квазирегулирование) в дополнение к изначально закрепленной в этой же статье государственной экспертизе (государственному регулированию).

По мнению Конституционного Суда РФ,¹⁴ Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти.

В этом случае, по нашему мнению, делегирование должно осуществляться на определенный промежуток времени, на основании закрепляемого в нормативном правовом акте разрешения и при условии согласия такого негосударственного частного субъекта. Делегирование будет осуществлено в формах индивидуального правового акта или соглашения (договора) с государственным регулирующим органом, предоставляющим определяемые ими публичные полномочия.

Саморегулирование представляет собой способ регулирования при минимальном государственном вмешательстве, когда само профессиональное сообщество принимает

⁹ Шаститко А. Е., Крючкова П. В. Формализованная процедура выбора форм и инструментов регулирования (Опыт Австралии) / Информационно-аналитический бюллетень. 2002, декабрь. № 32. М., 2002. С. 5.

¹⁰ *Саморегулирование: Пособие для предпринимателей* / Под общ. ред. П. В. Крючковой. М., 2001.

¹¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹² Термин, не разъясняемый Законом о конкуренции, но традиционно понимаемый как синоним термина «юридическое лицо».

¹³ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

¹⁴ *Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате»* // Там же. 1998. Ст. 2491.

стандарты и правила осуществления предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществляет контроль за соблюдением требований этих стандартов и правил, применяет меры воздействия на нарушителей.

Здесь не исключается государственное воздействие, осуществляемое, тем не менее, не в целях регулирования, а для надзора за профессиональным сообществом и принятия мер в случае его неспособности к осуществлению регулирования.

Если для государственного регулирования первостепенную важность приобретают принятие нормативного правового акта, обязательного для исполнения, контроль за выполнением которого осуществляет уполномоченный на то орган государственной власти, то в основе саморегулирования лежат установление стандартов поведения и контроль за их применением со стороны профессионального сообщества и без какого-либо прямого государственного вмешательства извне.

Как вполне справедливо отмечает П. В. Крючкова, «в данном случае необходимо, чтобы рынок имел возможность самостоятельно решить возникающие проблемы, которые в свою очередь не являются значительными и влекущими необоснованно высокие риски для общества».¹⁵

В п. 1 ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹⁶ (далее — Закон о СРО) 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.

Но представляется неверным сводить саморегулирование к этой законодательно установленной дефиниции, предполагающей осуществление саморегулирования посредством создания саморегулируемой организации.

Саморегулирование, воспринимаемое нами как свобода в осуществлении незапрещенных законом действий, имеет право на существование в иных сферах экономической активности: при заключении договоров, регулировании отношений между участниками юридического лица, третейского разбирательства и пр.

Саморегулирование в условиях рыночной экономики позволяет приобрести дополнительные конкурентные преимущества за счет повышения стандартов осуществления определяемых по отраслевому принципу видов деятельности, что приводит к увеличению прибыли за счет притока новых контрагентов. Построенным на основе саморегулирования объединениям проще претерпевать неблагоприятные изменения экономической конъюнктуры, что подталкивает участников рынка к использованию саморегулирования в качестве способа регулирующего воздействия на рынок.

Но не только это является стимулом для внедрения саморегулирования. Саморегулирование может вводиться предпринимательским или профессиональным сообществом в ответ на угрозу применения государственного регулирования и в целях недопущения этого.¹⁷

¹⁵ Крючкова П. В. Развитие саморегулирования бизнеса и государственное вмешательство в экономику / Информационно-аналитический бюллетень. 2004, июнь. № 59. М., 2004. С. 10.

¹⁶ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

¹⁷ *Commonwealth Taskforce on Industry Self-Regulation // Industry Self-Regulation on Consumer Market*. ORR, Canberra, 2000. P. 82.

Трудно согласиться с С. Н. Шишкиным, рассматривающим саморегулирование в качестве усеченного государственного регулирования, делегированного саморегулируемым организациям, деятельность которых находится под контролем государства. По его мнению, этим профессиональным объединениям делегируются публичные функции. Соответственно, создание саморегулируемых организаций и передача им контрольных функций являются частью экономической политики государства.¹⁸

При этом С. Н. Шишкин¹⁹ справедливо отмечает, что «применение саморегулируемыми организациями делегированных им государством форм регулирования не может относиться к административно-правовой сфере, поскольку саморегулируемые организации не являются государственными органами исполнительной власти». Но вызывает определенные возражения и утверждение о том, что «публично-правовые характеристики делегированных форм государственного регулирования не позволяют отнести их к сфере гражданского права».

По нашему мнению, саморегулирование является институтом частного права, обеспечивающим общественный интерес и имеющим общественно полезный характер.

В литературе²⁰ встречаются утверждения о том, что саморегулируемым организациям государство «делегирует» выполнение определенных «публичных функций», в связи с чем необходимо сделать два замечания.

Во-первых, право осуществлять регулятивное воздействие передается, а не делегируется. Делегировать значит предоставлять право представлять где-либо чьи-либо интересы. Такое предоставление всегда имеет не только временный, но и дискретный характер. Субъект, делегирующий свои полномочия, может их не делегировать, оставив за собой право делегировать в части либо переделегировать иному субъекту. Делегировать полномочия вправе субъекты, обладающие ими, т. е. органы власти — саморегулируемым организациям.

Но в действительности происходит изменение законодательства: нормы, устанавливающие обязательность лицензирования вида деятельности и лицензионные требования к нему, отменяются; вновь вводятся нормы, устанавливающие обязательность членства в саморегулируемой организации и выполнения утвержденных ею стандартов и правил.

Поэтому формально даже передачи полномочий не происходит: один вид регулирования меняется другим, обеспечивая непрерывность в осуществлении регулирующего воздействия. При этом не происходит и какого-либо правопреемства между передающей и принимающей сторонами. Если рассматривать случаи, когда вместо лицензирования вводилось саморегулирование определенных законом видов деятельности (например, деятельность арбитражных управляющих, аудиторская и оценочная

¹⁸ Шишкин С. Н. Предпринимательно-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики. С. 4–5, 127.

¹⁹ Там же. С. 127.

²⁰ Васильева С. В., Заикин С. С., Лебедев А. О., Чаплинский А. В. Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 14 «Право». 2011. Вып. 3. С. 72; Денисова А. Правовой статус саморегулируемых организаций в РФ // СПС «КонсультантПлюс». 2012; Еришова И. В. Предпринимательское право: равнодушный взгляд // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 2. С. 6; Спектор Е. И. Государственное регулирование и саморегулирование в экономико-социальной сфере // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 69; и др.

деятельность, деятельность в сфере градостроительства), то деятельность лицензирующих органов прекращалась, а система саморегулирования заблаговременно вводилась.

Но в некоторых случаях передачи полномочий не осуществлялось, обязательное саморегулирование вводилось вновь в отношении тех видов деятельности, которые ранее лицензированию не подвергались (например, деятельность в области энергосбережения, медиация, деятельность кредитных кооперативов).

Кроме того, возможно инициативное саморегулирование тех видов предпринимательской или профессиональной деятельности, в отношении которых обязательных требований о членстве не установлено.

С учетом специфики в саморегулировании в сфере электроснабжения (посредством предусматриваемого ст. 33 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»²¹ (далее — Закон об электроэнергетике) членства в Совете рынка) можно выделить четыре различных сценария применения саморегулирования как способа регулирующего воздействия, только один из которых в качестве предшественника имеет государственное регулирование как способ регулирующего воздействия.

Следовательно, возникновение саморегулирования никак институционально не связано с существованием государственного регулирования.

Во-вторых, ни одна саморегулируемая организация (за исключением разве что саморегулирования во исполнение ст. 33 Закона об электроэнергетике посредством членства в Совете рынка, имеющем особую специфику управления) не получает и не осуществляет публичных функций.

Ученые, утверждающие об осуществлении саморегулируемыми организациями публичных функций, обычно не раскрывают содержания последних.²² Основной довод сводится к тому, что саморегулирование заменило лицензирование, а потому саморегулирование — допуск к осуществлению саморегулируемого вида деятельности.

Не раскрывая содержания «публично-властного полномочия», но утверждая о «полной передаче публично-властного полномочия» тем саморегулируемым организациям, членство в которых является обязательным, некоторые исследователи приходят к выводу, что «исключение из саморегулируемой организации или отказ стать ее членом равносильны запрету на осуществление определенного вида деятельности».²³

Но метод запрета, характерный для административных правоотношений, совершенно не может быть использован в указанном случае. Запретить можно планируемое или совершаемое действие. Отказ от вступления в члены саморегулируемой организации не может квалифицироваться в качестве запрета (или быть ему равносильным),

²¹ СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

²² *Басова А. В.* Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 96; *Сунгатуллина Л. А.* Организационно-правовые формы саморегулируемых организаций // *Налоги*. 2012. № 35. С. 22; *Лескова Ю. Г.* Концептуальный подход к формированию системы саморегулирования в корпоративном праве // *Гражданское право*. 2013. № 1. С. 11–15; *Митякина И. В.* Административно-правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2012. № 3. С. 77; *Шишкин С. Н.* Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики. С. 5; и др.

²³ *Васильева С. В., Заикин С. С., Лебедев А. О., Чаплинский А. В.* Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Сер. 14 «Право». 2011. Вып. 3. С. 75.

поскольку выбор «вступать или не вступать» является проявлением правоспособности субъекта.

По нашему мнению, саморегулируемые организации действуют в общественных интересах.²⁴

Кроме того, лицензирование, являясь формой государственного регулирования, выступает в качестве инструмента ограничения правоспособности. В силу п. 3 ст. 49 ГК РФ право на осуществление лицензируемого вида деятельности связано с наличием действующей лицензии.

Но ограничение правоспособности может произойти и по воле учредителей юридического лица, принявших соответствующее решение и закрепивших его в учредительных документах.

Введение еще одного инструмента ограничения правоспособности — членства в саморегулируемой организации — не является самоцелью. Как и лицензирование, саморегулирование ограничивает право на осуществление потенциально опасных видов деятельности, что соответствует целям защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, абз. 2 п. 2 ст. 1 ГК РФ).

Совместное регулирование предполагает совместное участие в осуществлении регулирующего воздействия как самого государства в лице его органов, так и различных участников рынка (хозяйствующих субъектов, научных организаций, потребительских организаций, профсоюзов и т. п.). Решения, принимаемые в таких условиях, отвечают интересам всех участников процесса.

Более того, при таком способе организации регулирующего воздействия становится возможным учесть мнение и других лиц (потребителей, контрагентов и пр.), которые в иных случаях регулирования могут быть не услышаны.

Примером совместного регулирования может служить деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, назначаемого Президентом РФ с учетом мнения предпринимательского сообщества, что позволит учитывать интересы двух векторов силы — публичной власти и предпринимательского сообщества.²⁵

Другим примером совместного регулирования могут служить различного рода комиссии и советы, состоящие из представителей органов власти, науки и предпринимательского сообщества, либо рабочие группы с привлечением представителей федеральных органов исполнительной власти, органов законодательной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предпринимательского сообщества, а также ученых и независимых экспертов.²⁶

²⁴ Подробнее см.: *Петров Д. А.* К вопросу о публично-правовой природе деятельности членов саморегулируемых организаций // *Гражданское право.* 2013. № 1. С. 15–20.

²⁵ Статья 1 Проекта Федерального закона № 185348-6 «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (СПС «КонсультантПлюс»).

²⁶ См., напр.: *Постановление* Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1166 «О Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции» // *СЗ РФ.* 2010. № 3. Ст. 303; *Постановление* Правительства РФ от 16 марта 2013 г. № 220 «О реорганизации Правительственной комиссии по транспорту и связи и об образовании Правительственной комиссии по транспорту и Правительственной комиссии по связи» // Там же. 2013. № 12. Ст. 1323.

Таким образом, саморегулирование представляет собой один из самостоятельных способов государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения, применяемый наряду с прямым государственным регулированием, квазирегулированием и совместным регулированием.

Статья поступила в редакцию 20 мая 2013 г.