

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С ПОЗИЦИЙ ТЕОРИИ СИСТЕМ

© 2019 г. А. А. Мохов

Институт государства и права Российской академии наук, Москва

E-mail: civilaw@igpran.ru

Поступила в редакцию 29.12.2018 г.

В статье рассматриваются вопросы соотношения государственного регулирования с саморегулированием. Автором предлагается рассматривать государственное регулирование и саморегулирование с позиций теории систем, т.е. в качестве относительно обособленных частей, находящихся друг с другом в сложных интерреляциях. Объем, характер и соотношение частей единой системы определяются целями и задачами регулирования экономики (отрасли, сектора). В границах единой системы используются различные сочетания правовых средств, механизмов правового регулирования отдельной группы общественных отношений, предопределяющие и конкретные модели саморегулирования.

Ключевые слова: экономическая деятельность, государственное регулирование, саморегулирование, сорегулирование, управление, теория систем, системный подход в регулировании экономической деятельности.

DOI: 10.31857/S013207690005258-5

В связи с попытками перехода Российской Федерации к социально ориентированному типу экономического развития властями последовательно осуществляется ряд изменений, в том числе и концептуального характера, формируется новая парадигма управления экономикой, ее отдельными отраслями и секторами. При этом ключевым является вопрос о пределах государственного регулирования экономики, соотношении государственного регулирования с саморегулированием.

Российская Федерация за период рыночных реформ в той или иной мере уже опробовала и экономический либерализм, и кейнсианство, и отдельные элементы индикативного планирования. Большинству политиков, экономистов, а также законодателю понятно, что в чистом виде положения названных теорий плохо реализуемы либо при попытках их фактической реализации приводят к негативным экономическим и (или) социальным последствиям. В этой связи на фоне продолжающейся общей дискуссии относительно роли государства в экономике предпринимаются попытки более точной и мягкой настройки инструментов регулирующего воздействия, сохранения и развития предпринимательской инициативы в государстве, эволюционного развития значимых отраслей и секторов национальной экономики при одновременном развитии институтов гражданского общества, решения стратегических задач.

В самом общем виде государственное регулирование экономики — деятельность государства в лице его органов, направленная на реализацию государственной экономической политики (основных направлений деятельности) с использованием специальных средств, форм и методов¹.

Объем государственного влияния на экономику — величина переменная, зависящая от ряда факторов: цель и задачи, решаемые на определенном этапе экономического развития государства; экономическая и политическая ситуация в государстве и за ее пределами; наличие (отсутствие) ресурсов, кадров для проведения экономических реформ; положение элит; сложившаяся система правового регулирования экономической деятельности и др.

В правовом государстве регулирование экономики осуществляется посредством права. Исходя из всей совокупности факторов, имеющих значение для государства и общества, законодатель создает отдельные правовые режимы осуществления того или иного вида экономической деятельности (закрепляя права и обязанности субъектов сферы, определенные правовые приемы, средства, механизмы и др.)². Важнейшее значение с позиций

¹ См.: Предпринимательское право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2017. С. 445.

² См.: Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация / отв. ред. И.В. Ершова, А.А. Мохов. М., 2017. С. 115–133.

установления того или иного правового режима, его концептуальных основ имеет также решение вопроса о государственном регулировании и (или) саморегулировании отдельной отрасли, сферы, сектора экономики и их пределах.

Острота дискуссии относительно необходимости вмешательства государства в экономику в последние годы несколько снизилась в силу очевидности для большинства здравомыслящих провала крайних либеральных реформ. Политики все более активно артикулируют положения о социальном государстве, социальной ответственности бизнеса, общественном договоре, а законодатель все чаще включает в положения отраслевых нормативных правовых актов экономической направленности нормы о государственном регулировании.

Наряду с усилением государственного регулирования экономики получает развитие саморегулирование в ее отдельных отраслях, секторах. В этой связи вопрос о соотношении государственного регулирования и саморегулирования, допустимости их сочетания в той или иной отрасли, сфере также представляет интерес для политиков, законодателя и ученых-правоведов.

Действительно, начавшийся с отмены ряда лицензируемых видов деятельности с одновременным внедрением взамен лицензирования обязательного саморегулирования тренд позволил ряду авторов провести жесткую демаркационную линию между государственным регулированием и саморегулированием³. Однако ученые, придерживающиеся данного подхода, не учли, что государственное регулирование не сводимо только к лицензированию, на что ниже еще будет обращено внимание. Спектр применяемых правовых средств, механизмов в современных экономических реалиях значительно шире.

Наличие отдельных проблем в отраслях, регулируемых исключительно государством, да и в тех сферах, где было введено саморегулирование, привело законодателя к выводу о возможности сочетания механизмов, инструментов государственного регулирования и саморегулирования. Однако этот вывод не подкреплен пока достаточной аргументацией, в связи с чем данная модель не получила широкого развития.

Следует обратить внимание, что в доктрине возможность сочетания того же лицензирования и саморегулирования раньше допускалась как

³ См.: Крючкова П. В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005. С. 3; Петров Д. А. Институализация саморегулирования: современное состояние и перспективы // Конкурентное право. 2013. № 4. С. 14–17.

гипотетическая⁴, активных научных разработок в данном направлении в силу различных объективных и субъективных причин не велось. С принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»⁵ дискуссия относительно соотношения государственного регулирования и саморегулирования разгорелась с новой силой⁶.

Некоторые авторы свое непринятие такого положения дел аргументируют чрезмерным вторжением государства в частную сферу, ограничением свободы предпринимательства, размыванием границ между государством и бизнесом, опубликованием частных интересов, приданием частным субъектам не свойственных им публичных функций и т. п. Однако такой «недопустимый», по мнению отдельных специалистов, вектор развития законодательства сформировался не вчера, он существует не один день⁷.

Ученые, допускающие возможность сочетания в тех или иных вариантах различных механизмов, инструментов государственного регулирования

⁴ См.: Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 13, 14; Шаронов С. А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 16.

⁵ См.: СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). ст. 4349.

⁶ См.: Диденко А. А. Саморегулирование в сфере финансового рынка: новая законодательная модель // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 30–34; Петров Д. А. Государственное регулирование и саморегулирование на финансовом рынке: проблемы соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 25–29.

⁷ См., напр.: постановления 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»; от 18 июля 2003 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах», статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А. Б. Борисова, ЗАО «Медиа-Мост» и ЗАО «Московская Независимая Вещательная Корпорация»; от 16 июля 2018 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, в связи с жалобами публичного акционерного общества «Аэропорт Кольцово» и акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород».

и саморегулирования, ищут адекватные термины для описания складывающегося феномена («совместное регулирование», «сорегулирование», «двойное регулирование»)⁸.

Регулирование экономики — одна из обязательных функций государственного управления, осуществляемая в правовой форме, сопровождающаяся установлением общеобязательных требований и процедур для различных субъектов. В связи с этим нельзя не обратить внимания на труды по синергетике⁹, теории конвергенции¹⁰, теории управления¹¹ и, конечно, теории систем¹².

В силу усложнения общественных отношений, увеличения числа социальных связей с процессами глобализации, цифровизации в современных условиях ни чистый рынок, ни государство, ни отдельные общественные институты со своими основными функциями либо не справляются, либо справляются плохо. Упование на рынок как на самоорганизующуюся систему приводит к деформациям, диспропорциям в экономике, ведет к фактическому снижению благосостояния значительных слоев населения, социальному неравенству. Само государство в силу ограниченности ресурсов также нередко не способно обеспечить необходимого уровня развития экономики и защитить социально-экономические права граждан. Оно, как правило, находится в роли догоняющего, с опозданием и не всегда эффективно решающего наиболее острые проблемы экономики и социальной сферы¹³. В этой связи государства с социально ориентированной экономикой ищут такие модели, конструкции регулирования экономических отношений, которые являлись бы низкокзатратными, сочетали в себе положительные характеристики как централизации, так и децентрализации.

В связи с изложенным Ю.Г. Лескова правильно рассматривает саморегулирование как один из возможных и необходимых элементов правового регулирования предпринимательских отношений,

⁸ См.: Романовская О. В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского ун-та. Сер. «Юридические науки». 2017. № 2. С. 143–154.

⁹ См.: Хакен Г. Синергетика. М., 1980.

¹⁰ См.: Коришонов Н. М. Конвергенция частного и публично-го права: проблемы теории и практики. М., 2011.

¹¹ См.: Теория управления: учеб. / под ред. Н.И. Астаховой, Г.И. Москвитина. М., 2018.

¹² См.: Калужский М. Л. Общая теория систем. Омск, 2007; Bertalanffy L. von. General System Theory. New York, 1968.

¹³ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I), ст. 7.

обусловленный самим их развитием, а также модернизацией системы права¹⁴. При этом следует заметить, что само саморегулирование не является однородным. В нем также выделяются различные модели, позволяющие учесть специфику конкретной сферы, в которую такое регулирование вводится¹⁵.

Обратимся к ст. 7 проекта федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»¹⁶. К формам разрешительной деятельности разработчиками предлагается отнести: лицензирование, аккредитацию; аттестацию; государственную сертификацию; государственную регистрацию; саморегулирование с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях; иные формы разрешительной деятельности.

Лицензирование согласно ст. 7 анализируемого проекта состоит в предоставлении специального разрешения на право осуществления гражданином или организацией конкретного вида деятельности (лицензируемого вида деятельности) в целях предотвращения возможного ущерба правам, законным интересам граждан или организаций, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, а саморегулирование с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях состоит в принятии организации, индивидуального предпринимателя или субъекта профессиональной деятельности, претендующих на вступление в саморегулируемую организацию, в члены саморегулируемой организации на основании проведенной саморегулируемой организацией оценки выполнения такими лицами условий членства в саморегулируемой организации, установленных саморегулируемой организацией в соответствии с требованиями федеральных законов.

Как можно убедиться, перед нами — две самостоятельные формы (согласно терминологии разработчиков законопроекта) разрешительной

¹⁴ См.: Лескова Ю. Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 12.

¹⁵ См. подробнее: Журина И. Г. Гражданско-правовой статус саморегулируемых организаций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 16; Лескова Ю. Г. Указ. соч. С. 17.

¹⁶ Досье на проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» (ID проекта 02/04/10–17/00074031, подготовлен Минэкономразвития России 12.10.2017 г.) // СПС «Гарант».

деятельности, каждой из которых решаются свои задачи правового регулирования.

Такого рода приемы (сочетания) используются и в зарубежной практике. Например, для обеспечения продовольственной безопасности в Европейском Союзе используются: регулирование управления и контроля; регулирование раскрытия информации; саморегулирование (разработка и принятие частных стандартов); регулирование рисков¹⁷.

К числу принципов, на основе которых должно строиться регулирование экономики, С. М. Качан предлагает относить организацию, планирование и прогнозирование, мотивацию, регулирование и контроль¹⁸.

Организация как функция предполагает формирование наиболее общих положений (понятие и виды хозяйствующих субъектов, система требований, предъявляемых к экономическим субъектам, порядок входа на рынок и выхода с него, правила деятельности на рынке).

На нормативном уровне эти положения закреплены в ГК РФ, Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁹, Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁰ и в других нормативных правовых актах.

Основную роль здесь играет государство. Есть ли в реализации организационной функции место саморегулированию? Несомненно. Помимо нормативных предписаний хозяйствующие субъекты, группы хозяйствующих субъектов, их объединения формулируют для своих членов (участников) этические и иные нормы и предписания (комплаенс), что является одним из элементов саморегулирования отрасли (сферы) экономической деятельности²¹. Можно ли противопоставлять нормы, принимаемые государством, и нормы, принимаемые профессиональным сообществом? Вряд ли. Более того, вторые, хотя и не принимаются самим государством, однако допускаются, санкционируются, одобряются им. Они занимают свое место среди источников регулирования отдельной группы отношений, применяются правоприменителем при разрешении возникающих конфликтов.

¹⁷ См.: Пизелли Р. Инструменты и модели правового регулирования продовольственного сектора // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1. С. 30, 31.

¹⁸ См.: Качан С. М. Теория экономического порядка: современное значение при формировании эффективного государства // Вестник Донецкого национального технического университета. 2016. № 1. С. 52.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3434.

²⁰ См.: СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716.

²¹ См.: Вольская Е. Взаимодействия в условиях фармрынка: регуляторные нормы // Ремедиум. 2014. № 3. С. 6–10.

Планирование и прогнозирование заключается в постановке целей развития экономики в целом, ее отдельных отраслей и секторов, определения возможных вариантов, сценариев, сроков. Организация данной работы – дело государства в лице его органов и должностных лиц. Однако эффективная реализация этой функции немыслима без привлечения профессионального и экспертного сообщества. Фактическое исполнение функции возлагается на национальные и региональные общественные организации предпринимателей, саморегулируемые организации, представителей науки. Необходимо также понимать, что без поддержки тех или иных планов, начинаний государства, предпринимателей многим из них не суждено быть реализованными.

Правовые основы стратегического планирования в государстве были заложены с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²². Данный акт значительное внимание уделяет полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Организации названы им в ст. 9 среди возможных участников стратегического планирования, а в ч. 7 ст. 11, – объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации. Полагаем, что по мере развития институтов гражданского общества, в том числе саморегулирования, перечень участников стратегического планирования будет расширен.

Мотивация заключается в побуждении экономических субъектов к осуществлению определенных видов деятельности, созданию рабочих мест, уплате налогов, решению социальных задач²³.

Создавая дифференцированные условия хозяйствования, закрепляя те или иные правовые режимы их осуществления, государство запускает реальные механизмы согласования частных интересов бизнеса с общегосударственными и общественными интересами.

Например, Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»²⁴ определяет правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития, порядок осуществления деятельности на

²² См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378.

²³ См.: Якунин В. И., Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э. и др. Восстановление инструментария мотиваций в государственном управлении России. М., 2009.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 26.

таких территориях, а также меры государственной поддержки.

Мотивационное управление значительно сложнее, чем административное, директивное, — здесь требуется более тонкая работа государственных регуляторов. Необходимо точно выявить интересы отрасли, сферы, профессиональной группы, соотнести их с общественными и государственными интересами²⁵. В этой связи управление мотивацией возможно лишь при отлаженном взаимодействии следующих субъектов: государства в лице его органов, общественных организаций (объединяющих предпринимателей, работников, инвалидов и др.), саморегулируемых организаций. Как можно убедиться, и при реализации мотивационной функции государство не обходится без саморегулируемых организаций.

Регулирование в значительном массиве литературы чаще всего понимается как управление в конкретных сферах экономики. Специалисты в области административного права также пишут, что между государственным регулированием и государственным управлением нет кардинальных различий. Регулирование — неперенный атрибут государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. Как правило, речь идет о подчинении определенному порядку, упорядочению тех или иных действий²⁶.

Функция управления хорошо известна науке административного права. Она, во-первых, всегда осуществляется специальными субъектами, формируемыми в установленном законодательством порядке. Во-вторых, эти субъекты наделяются необходимыми полномочиями государственно-властного характера и действуют в рамках компетенции установленных для них предметов ведения²⁷.

Если вопрос о возможности регулирования (управления) экономикой государственными органами и должностными лицами относится к числу аксиоматичных, то применительно к саморегулируемым организациям он до настоящего времени принимается не всеми.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1

²⁵ См.: *Беляева Ж. С.* Регулирование интересов государства, бизнеса и общества на быстроразвивающихся рынках // *Известия УрГЭУ*. 2013. № 1. С. 70–76.

²⁶ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учеб. М., 1998. С. 20.

²⁷ См.: *Аврутин Ю. Е.* К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // *Журнал рос. права*. 2016. № 7. С. 80–96.

статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева»²⁸ было прямо сказано о том, что государство перелагает на саморегулируемые организации часть своих публично-правовых функций. Однако аргументация авторитетного судебного органа не всем показалась убедительной. Отчасти этому способствует и безликая формулировка саморегулирования, закрепленная в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»²⁹. По своему содержанию она значительно уже, чем каталог закрепленных этим же документом функций саморегулируемых организаций. Понятие «саморегулирование» нуждается в уточнении, в том числе и за счет прямого указания в нем на участие субъекта в регулировании отрасли, сферы экономической деятельности в пределах, установленных федеральным законом. В связи с изложенным следует обратить внимание на работу А. Ф. Алгазиной, прямо относящей саморегулирование к виду управленческой деятельности. Обязательное саморегулирование автор относит к публичной управленческой деятельности, а саморегулируемую организацию к организации, осуществляющей регулируемую, контрольную, организационно-обеспечительную и юрисдикционную функции в отношении своих членов³⁰.

В отношении контроля (надзора) следует сказать следующее. Контроль — одно из обязательных средств государственного регулирования экономики. В связи с этим к положениям о государственном контроле применимы тезисы, изложенные выше.

Виды контроля (надзора) различаются по широкому кругу оснований. Для нас важным является деление контроля в зависимости от того, кто его осуществляет. Наряду с контролем органов исполнительной власти (как основным видом контроля) определенное значение имеют: общественный контроль; внутрикорпоративный контроль; контроль, осуществляемый саморегулируемыми организациями. В связи с развитием саморегулирования понятен и наметившийся вектор на усиление контрольной функции саморегулируемыми организациями за деятельностью своих членов при постепенном ослаблении государственного контроля. Однако это вовсе не означает, что государство полностью уходит из определенных сфер. Соотношение контрольных (надзорных) функций, их распределение внутри системы могут быть различными

²⁸ См.: СЗ РФ. 2006. № 3, ст. 335.

²⁹ См.: СЗ РФ. 2007. № 49, ст. 6076.

³⁰ См.: *Алгазина А. Ф.* Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 7, 8.

(в зависимости от развитости рынка, существующих рисков, используемой модели саморегулирования и др.).

По общему правилу в силу ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» контроль за осуществлением членами саморегулируемой организации предпринимательской или профессиональной деятельности проводится саморегулируемой организацией³¹. В свою очередь, согласно ст. 23 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. за деятельностью саморегулируемых организаций уполномоченными федеральными органами исполнительной власти осуществляется государственный надзор.

И. В. Понкин перечисляет следующие принципы публичного управления, представляющие для нас интерес с позиций теории систем: перманентности и непрерывности, эффективности, оптимального сочетания децентрализации и централизации, интегративности, рациональности³².

Принцип перманентности и непрерывности означает, что реализация публичного управления носит и должна носить перманентный характер. Управленческий процесс является непрерывным, он прекращается только с отмиранием государства. Может меняться число функций (расти или снижаться в зависимости от тех или иных факторов, условий), функции могут перераспределяться как между государственными органами, так и делегироваться государственно-общественным, либо саморегулируемым организациям³³. Как можно убедиться, автор не видит каких-либо препятствий для передачи функций государства саморегулируемым организациям, а именование такой деятельности как деятельности по публичному управлению.

Эффективность публичного управления определяется тем, насколько результаты такой деятельности соответствуют заявленным задачам. На отдельных этапах исторического развития выше эффективность экономики при централизации, ручном, административном управлении, на иных — при значительной децентрализации. Следует также заметить, что, исходя из принципа перманентности и непрерывности, нельзя просто отказаться от участия государства в регулировании (в том числе прямом управлении) тех или иных экономических процессов. Для этого необходимо, чтобы та или иная функции утратили свое значение либо чтобы

они были подхвачены негосударственными или квазигосударственными институтами.

Таким образом, развитие саморегулирования в различных вариантах и моделях — одно из важных направлений деятельности государства, с одной стороны, предпринимательского и (или) профессионального сообщества — с другой.

Децентрализация — процесс перераспределения, реструктуризации и иной организации системы публично-властных полномочий. Децентрализация предполагает распределение компетенции по вертикали и горизонтали в рамках публичного сектора, а также делегирования отдельных полномочий автономным организациям. В границах практической реализации принципа децентрализации закономерно получает свое развитие та или иная модель саморегулирования.

Наглядным примером является сфера арбитражного (антикризисного) управления. За десятилетний опыт работы государственного регулятора в лице самостоятельной службы в 90-е годы XX в. были подготовлены кадры для этой сферы деятельности. Во многих субъектах Российской Федерации были созданы союзы (ассоциации) арбитражных управляющих, накоплен колоссальный опыт сопровождения государством и профессиональными сообществами процедур банкротства, что позволило государству пойти по пути создания саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, передав им значительное число функций.

В этой связи представляет значительный интерес ч. 3 ст. 3 Закона Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 390-V ЗРК «О саморегулировании»³⁴, в силу которой саморегулирование, основанное на обязательном членстве (участии) в сфере предпринимательской или профессиональной деятельности, вводится в сферах деятельности, сопряженных с реализацией государственных функций либо необходимостью делегирования определенных функций, выполняемых государственными органами.

Недостатки децентрализации либо негативные изменения в экономической и политической жизни государства могут приводить к обратному процессу — централизации. В этом случае временно изымается и передается на более высокий уровень часть ранее делегированных негосударственным (государственно-частным и др.) институтам функций либо упраздняется отдельный институт.

Принцип интегративности предполагает целостность и сопрягаемость всех частей системы для наиболее эффективного решения имеющихся задач.

³¹ См. также: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 января 2016 г. № Ф06–4350/15 по делу № А12–8710/2015.

³² См.: Понкин И. В. Теория публичного управления: учеб. М., 2017. С. 154–212.

³³ См.: там же. С. 168.

³⁴ См.: Казахстанская правда. 2015. 14 ноября.

Система управления – одна из разновидностей функциональных систем, т.е. динамических, самоорганизующихся, саморегулирующихся построений, все составные компоненты которых объединяются для решения полезных для системы задач³⁵.

Архитектоника конкретной системы может быть различной: простой и сложной, одноуровневой и многоуровневой, государственной и смешанной. В основном она определяется спецификой регулируемой отрасли, сферы деятельности. При этом каждый из входящих в систему элементов реализует свой собственный функционал, решает присущие ему задачи, но с учетом решаемых системой задач в целом. В силу особенностей конкретной системы наряду с основными механизмами могут создаваться дополнительные (дублирующие), различные способы прямой и обратной связи внутри системы. Следовательно, и саморегулируемые организации, реализующие возложенные на них функции в тех сферах экономической деятельности, где они уже созданы, интегрированы в систему регулирования (управления) и не могут быть противопоставлены ей.

С учетом изложенного представляется правильным вывод тех авторов, которые рассматривают государственное регулирование и саморегулирование как звенья единой цепи воздействия на субъектов экономической деятельности³⁶. При этом необходимо учитывать, что государственные и общественные институты существуют друг с другом в сложных взаимосвязях, в значительной мере комплементарны друг другу. В этой связке изменения в одной группе общественных отношений неминуемо ведут к изменениям в другой либо при отсутствии таковых – к социальному конфликту.

Под рациональностью обобщенно понимают разумность того или иного решения. Под рациональным управлением может пониматься: жизнеспособность, устойчивость, способность системы к саморазвитию; возможность достигать поставленные цели; управление, позволяющее увеличить прибыль при тех же или меньших издержках; минимизация издержек; эффективность действий и полученных результатов; «мягкие формы» управления (через создание предпосылок, управления через среду и др.), «мягкая сила»; исключение ошибок³⁷. Рациональность можно понимать и как некое интегральное свойство, качество управления системой.

³⁵ См.: *Судаков К.В.* Физиология. Основы и функциональные системы: курс лекций. М., 2000.

³⁶ См.: Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация / отв. ред. И.В. Ершова, А.А. Мохов. С. 75.

³⁷ См., напр.: Постановление ВС РФ от 2 мая 2017 г. № 45-АД17-7.

В действующем законодательстве словосочетание «рациональное управление»³⁸ используется без каких-либо пояснений. Упомянутый проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» также ничего не говорит о рациональном управлении, но содержит следующие формулировки, ориентирующие управленца на принятие рациональных решений. Так, согласно ч. 1 ст. 8 документа введение формы разрешительной деятельности, установление новых объектов разрешительной деятельности допускаются только при условии проведения оценки социально-экономических последствий для граждан и организаций проектов федеральных законов, направленных на введение формы разрешительной деятельности, установление нового объекта разрешительной деятельности, а в силу ч. 1 ст. 9 – разрешительные требования должны обеспечивать минимально необходимый состав характеристик (в том числе количественных и качественных), обусловленных объектом разрешительной деятельности, для предотвращения ущерба ценностям, охраняемым Конституцией РФ и федеральными законами. Кроме того, ст. 11 проекта говорит об оценке результативности и эффективности разрешительной деятельности.

В упрощенном виде с позиций данного принципа широкое внедрение обязательного саморегулирования взамен отдельных механизмов государственного регулирования в различных отраслях, сферах экономической деятельности может быть рациональным вариантом управленческого решения (ведет к снижению издержек для государства, снятию административных барьеров для бизнеса и др.).

Такой вывод напрашивается также из анализа ст. 6.2. проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О саморегулируемых организациях” и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁹. Само наименование статьи – Доклад о состоянии развития саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности – ориентирует ответственных лиц на развитие саморегулирования. Однако такие политические и управленческие решения не всегда и не на всех рынках применимы

³⁸ Часть 4 ст. 15 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51, ст. 6273.

³⁹ См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России 17.04.2018 г.) (внесен в Госдуму); Досье на проект федерального закона № 584062-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (внесен 09.11.2018 г. депутатами ГД С.А. Жигаревым, С.М. Катасоновым) // СПС «Гарант».

в силу неразвитости необходимых для этого институтов, наличия высоких рисков в отрасли и др. В силу изложенного рациональными могут быть и иные решения (временный отказ от внедрения саморегулирования; развитие смешанных, так называемых гибридных, форм («сорегулирование», «совместное регулирование»); использование иных механизмов, не связанных с развитием саморегулирования, позволяющих избежать ошибок.

Так, согласно ч. 4 ст. 3 Закона Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 390-V ЗРК «О саморегулировании» до и после введения саморегулирования должен проводиться анализ регуляторного воздействия. По его результатам в зависимости от эффективности применения саморегулирования, основанного на обязательном членстве (участии), оно может быть введено, отменено или иным образом пересмотрено. В законодательстве Российской Федерации пока такое положение отсутствует.

Завершая изложенное, представляется возможным сформулировать несколько выводов.

Государственное регулирование и саморегулирование экономической деятельности не могут быть противопоставлены друг другу, а саморегулирование не может рассматриваться как альтернатива государственному регулированию. Государственное регулирование и саморегулирование являются звеньями одной цепи регулятивного воздействия, различными формами разрешительной деятельности.

Государственное регулирование и саморегулирование — это относительно обособленные части единой системы, находящиеся друг с другом в сложных интерреляциях. Объем, характер и соотношение частей системы определяются целью и задачами регулирования (управления) экономикой (ее отдельной отраслью, сектором). В этой связи в границах единой системы используются различные сочетания правовых средств, механизмов правового регулирования отдельной группы общественных отношений, предопределяющие и конкретные модели саморегулирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аврутин Ю. Е.* К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал рос. права. 2016. № 7. С. 80–96.
2. *Алгазина А. Ф.* Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 7, 8.
3. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учеб. М., 1998. С. 20.
4. *Беляева Ж. С.* Регулирование интересов государства, бизнеса и общества на быстроразвивающихся рынках // Известия УрГЭУ. 2013. № 1. С. 70–76.
5. *Вольская Е.* Взаимодействия в условиях фармынка: регуляторные нормы // Ремедиум. 2014. № 3. С. 6–10.
6. *Диденко А. А.* Саморегулирование в сфере финансового рынка: новая законодательная модель // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 30–34.
7. Досье на проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» (ID проекта 02/04/10–17/00074031, подготовлен Минэкономразвития России 12.10.2017 г.) // СПС «Гарант».
8. *Журина И. Г.* Гражданско-правовой статус саморегулируемых организаций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 16.
9. *Калужский М. Л.* Общая теория систем. Омск, 2007.
10. *Качан С. М.* Теория экономического порядка: современное значение при формировании эффективного государства // Вестник Донецкого национального технического ун-та. 2016. № 1. С. 52.
11. *Коришунов Н. М.* Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М., 2011.
12. *Крючкова П. В.* Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005. С. 3.
13. *Лескова Ю. Г.* Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 12, 17.
14. *Мохов А. А.* Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 13, 14.
15. *Петров Д. А.* Государственное регулирование и саморегулирование на финансовом рынке: проблемы соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 25–29.
16. *Петров Д. А.* Институализация саморегулирования: современное состояние и перспективы // Конкурентное право. 2013. № 4. С. 14–17.
17. *Пизелли Р.* Инструменты и модели правового регулирования продовольственного сектора // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1. С. 30, 31.
18. *Понкин И. В.* Теория публичного управления: учеб. М., 2017. С. 154–212.

19. Правовое регулирование экономической деятельности: единство и дифференциация / отв. ред. И.В. Ершова, А.А. Мохов. М., 2017. С. 75, 115–133.
20. Предпринимательское право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2017. С. 445.
21. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России 17.04.2018 г.) (внесен в Госдуму) // СПС «Гарант».
22. Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского ун-та. Сер. «Юридические науки». 2017. № 2. С. 143–154.
23. Судаков К.В. Физиология. Основы и функциональные системы: курс лекций. М., 2000.
24. Теория управления: учеб. / под ред. Н.И. Астаховой, Г.И. Москвитина. М., 2018.
25. Хакен Г. Синергетика. М., 1980.
26. Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 16.
27. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Восстановление инструментария мотиваций в государственном управлении России. М., 2009.
28. Bertalanffy L. von. General System Theory. New York, 1968.
6. Didenko A.A. Samoregulirovanie v sfere finansovogo rynka: novaya zakonodatel'naya model' // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2017. № 8. P. 30–34.
7. Dos'e na proekt federal'nogo zakona "Ob osnovah razreshitel'noj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii" (ID proekta 02/04/10–17/00074031, podgotovlen Minekonomrazvitiya Rossii 12.10.2017 g.) // SPS "Garant".
8. Zhurina I.G. Grazhdansko-pravovoj status samoreguliruemykh organizacij v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009. P. 16.
9. Kaluzhskij M.L. Obshchaya teoriya sistem. Omsk, 2007.
10. Kachan S.M. Teoriya ekonomicheskogo poryadka: sovremennoe znachenie pri formirovanii effektivnogo gosudarstva // Vestnik Doneckogo nacional'nogo tekhnicheskogo un-ta. 2016. № 1. P. 52.
11. Korshunov N.M. Konvergenciya chastnogo i publichnogo prava: problemy teorii i praktiki. M., 2011.
12. Kryuchkova P.V. Samoregulirovanie kak diskretnaya institucional'naya al'ternativa regulirovaniya rynkov: dis. ... d-ra ekon. nauk. M., 2005. P. 3.
13. Leskova Yu.G. Samoregulirovanie kak pravovoj sposob organizacii predprinimatel'skih otnoshenij: problemy teorii i praktiki: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2013. P. 12, 17.
14. Mohov A.A. Pravovye rezhimy osushchestvleniya ekonomicheskoy deyatel'nosti i samoregulirovanie predprinimatel'skoj ili professional'noj deyatel'nosti // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2015. № 4. P. 13, 14.
15. Petrov D.A. Gosudarstvennoe regulirovanie i samoregulirovanie na finansovom rynke: problemy sootnosheniya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2017. № 8. P. 25–29.
16. Petrov D.A. Insttuzializaciya samoregulirovaniya: sovremennoe sostoyanie i perspektivy // Konkurentnoe pravo. 2013. № 4. P. 14–17.
17. Pizelli R. Instrumenty i modeli pravovogo regulirovaniya prodovol'stvennogo sektora // Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava. 2018. № 1. P. 30, 31.
18. Ponkin I.V. Teoriya publichnogo upravleniya: ucheb. M., 2017. P. 154–212.
19. Pravovoe regulirovanie ekonomicheskoy deyatel'nosti: edinstvo i differenciaciya / отв. ред. I.V. Ershova, A.A. Mohov. M., 2017. P. 75, 115–133.
20. Predprinimatel'skoe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2017. P. 445.
21. Proekt federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon „O samoreguliruemykh organizacijah” i v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii” (podgotovlen Minekonomrazvitiya Rossii 17.04.2018 g.) (vnesen v Gosdumu) // SPS "Garant".

REFERENCES

1. Avrutin Yu. E. K voprosu ob optimizacii terminologii teorii gosudarstvennogo upravleniya i administrativnogo prava v kontekste ponimaniya effektivnogo, nadležashchego, razumnogo publichnogo upravleniya // Zhurnal ross. prava. 2016. № 7. P. 80–96.
2. Algazina A.F. Samoregulirovanie kak vid upravlencheskoj deyatel'nosti (administrativno-pravovoj aspekt): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Omsk, 2017. P. 7, 8.
3. Alekhin A.P., Karmolickij A.A., Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. M., 1998. P. 20.
4. Belyaeva Zh.S. Regulirovanie interesov gosudarstva, biznesa i obshchestva na bystrorazvivayushchihsya rynkah // Izvestiya UrGEU. 2013. № 1. P. 70–76.
5. Vol'skaya E. Vzaimodejstviya v usloviyah farmrynka: reguljatornye normy // Remedium. 2014. № 3. P. 6–10.

22. *Romanovskaya O. V.* Delegirovanie gosudarstvenno-vlastnyh polnomochij v sisteme publichno-pravovogo regulirovaniya // Vestnik Permskogo un-ta. Ser. "Yuridicheskie nauki". 2017. № 2. P. 143–154.
23. *Sudakov K. V.* Fiziologiya. Osnovy i funkcional'nye sistemy: kurs lekcij. M., 2000.
24. Teoriya upravleniya: ucheb. / pod red. N.I. Astahovoj, G.I. Moskvitina. M., 2018.
25. *Haken G.* Sinergetika. M., 1980.
26. *Sharonov S. A.* Grazhdansko-pravovoe regulirovanie ohrannoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Volgograd, 2015. P. 16.
27. *Yakunin V. I., Sulakshin S. S., Bagdasaryan V. E. i dr.* Vosstanovlenie instrumentariya motivacij v gosudarstvennom upravlenii Rossii. M., 2009.
28. *Bertalanffy L. von.* General System Theory. New York, 1968.

GOVERNMENTAL REGULATION AND SELF-REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITY FROM THE POSITION OF SYSTEM THEORY

© 2019 A. A. Mokhov

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: civilaw@igpran.ru

Received 29.12.2018

This article discusses the relationship between government regulation and self-regulation. The author proposes to consider government regulation and self-regulation from the point of view of system theory, i.e. as relatively separate parts that are in complex interrelations with each other. The volume, nature and ratio of parts of a unified system is determined by the goals and objectives of the regulation of the economy (industry, sector). Within the boundaries of a unified system, various combinations of legal means, mechanisms of legal regulation of a particular group of public relations, predetermining and specific models of self-regulation are used.

Key words: economic activity, government regulation, self-regulation, co-regulation, management, systems theory, systems approach in the regulation of economic activity.

Сведения об авторе

МОХОВ Александр Анатольевич — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права Российской академии наук, Москва

Authors' information

МОКHOV Alexander A. — Doctor of Law, Professor, chief researcher of the Civil Law, civil and arbitration process sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow