

Использование саморегулирования как средства умного регулирования на примере отдельных отраслей права

Using self-regulation as a means of smart regulation on the example of individual law branches

Джикия М.Д.

Младший научный сотрудник кафедры конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета
e-mail: dzhickiamd@volsu.ru

Dzhikiya M.D.

Junior Research Fellow of Constitutional and Municipal Law Department, Volgograd State University
e-mail: dzhickiamd@volsu.ru

Аннотация

Реализация норм права в России по-прежнему характеризуется целым рядом «хронических» проблем, среди которых неполнота правового регулирования, коллизии, правовая неопределённость и отсутствие единообразной практики применения. Автор отмечает, что большинство перечисленных проблем могут быть решены при помощи более широкого использования государством правовых средств умного регулирования [6], в частности расширения сферы саморегулирования, особенно в отрасли образовательного права и в сфере научных исследований.

Автор попытался использовать методы системного анализа и институционального подхода к оценке эффективности использования отдельных элементов саморегулирования в таких отраслях российского права, как предпринимательское и образовательное.

В исследовании дана оценка использования средств саморегулирования в рамках реализации норм Федерального закона «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 N 315-ФЗ и «Концепции совершенствования механизмов саморегулирования», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2776-р от 30 декабря 2015 г. В рамках исследования автором проанализированы статистические данные саморегулируемых организаций, отчеты органов государственной власти, а также Доклад Министерства юстиции Российской Федерации «О результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 год».

Автором обоснованы преимущества использования правовых средств умного регулирования и сделаны выводы о том, что данные средства могут помочь преодолеть неполноту правового регулирования, коллизии правовых норм и правовую неопределённость в процессе реализации норм права регулирующих предпринимательскую образовательную и научную деятельности на территории Российской Федерации.

В ходе исследования автором были сформулированы первоначальные положения, подтверждающие выдвинутую в начале исследования гипотезу о том, что элементы саморегулирования, в качестве правовых средств умного

регулирования, оказывают положительное воздействие на процесс и результаты реализации правовых норм в отдельных отраслях права.

Ключевые слова: умное регулирование, саморегулирование, предпринимательство, научные исследования, университет, право, правовой эксперимент.

Abstract

The implementation of legal norms in Russia is still characterized by a number of “chronic” problems, including the incompleteness of legal regulation, conflicts, legal uncertainty and the lack of a uniform practice of application. The author notes that most of these problems can be solved with the help of a wider use by the state of legal means of smart regulation, in particular, expanding the scope of self-regulation, especially in the field of educational law and in the field of scientific research.

The author tried to use the methods of system analysis and institutional approach to assess the effectiveness of the use of individual elements of self-regulation in such branches of Russian law as business and educational.

The study assesses the use of self-regulation tools in the framework of the implementation of the norms of the Federal Law "On Self-Regulatory Organizations" dated December 1, 2007 N 315-FZ and the "Concept for Improving Self-Regulation Mechanisms" approved by Order of the Government of the Russian Federation No. 2776-r dated December 30, 2015. In the study, the author analyzed the statistical data of self-regulatory organizations, reports of state authorities, as well as the Report of the Ministry of Justice of the Russian Federation “On the results of monitoring law enforcement in the Russian Federation for 2021”.

The author substantiates the advantages of using legal means of smart regulation and concludes that these tools can help overcome the incompleteness of legal regulation, conflicts of legal norms and legal uncertainty in the process of implementing the rules of law governing entrepreneurial educational and scientific activities on the territory of the Russian Federation.

In the course of the study, the author formulated initial provisions confirming the hypothesis put forward at the beginning of the study that the elements of self-regulation, as legal means of smart regulation, have a positive impact on the process and results of the implementation of legal norms in certain branches of law.

Keywords: smart regulation, self-regulation, entrepreneurship, scientific research, university, law, legal experiment.

Введение

Актуальность.

Решение задач правового регулирования путем использования саморегулирования, т.е. следования так называемым «добросовестным практикам» не является новшеством для нашей правовой системы. В то же время современный тренд заключается в том, что саморегулирование может выступить в роли прочного фундамента как для создания благоприятного бизнес-климата в стране, так и для эффективного развития самоуправления университетов, и что немаловажно, для активизации научных исследований по прорывным направлениям.

Жесткое нормативное регулирование не всегда отвечает интересам физических и юридических лиц, при этом, система стимулирования и поддержания порядка внутри сообщества нередко демонстрирует большую эффективность нежели «дамоклов меч» наказания со стороны государства.

Выработка системы норм, которая будет максимально комфортной для всех участников правоотношений может привести к их более эффективному

исполнению, в этой связи серьезным подспорьем для государства становится применение средств умного регулирования в контексте создания межотраслевого механизма саморегулирования в различных сферах бизнеса, образования и науки.

Изученность проблемы.

Вопросы саморегулирования в рыночных условиях относительно недавно попали в поле зрения отечественных ученых, однако за прошедшее время было создано немало замечательных трудов на исследуемую тему, в частности хотелось бы отметить вклад Т.П. Богомоловой [4], Н.Я. Быстрицкой [5], В.В. Витрянского, Т.В. Дзагоевой, И.В. Ершовой, В.А. Кепова [8], О.Н. Максимович, К.В. Руденко [13] и О.В. Стегленко в исследуемую тему.

Среди иностранных исследователей саморегулирования нельзя не отметить фундаментальные работы и I. Ayres [1], J. Braithwaite [2], J. leming, A. Ogus, и др.

В то же время использование механизмов саморегулирования в контексте реализации правовых средств умного регулирования на примере отдельных отраслей российского права ранее не становилось предметом научного исследования.

Целесообразность разработки темы

Принципы умного регулирования предполагают минимальное вмешательство государства во внутренние взаимоотношения социальных групп и в этом отношении его постулаты совпадают с потребностями профессиональных сообществ и так называемых некоммерческих саморегулируемых организаций. В то же время, стоящие перед государством задачи суверенизации и развития науки, а также реформирования системы образования актуализируют попытки использования средств умного регулирования в указанных сферах, что и подчеркивает необходимость уделить особое внимание исследованию данных явлений.

Научная новизна состоит в попытке анализа саморегулирования в контексте использования правовых средств умного регулирования применительно к отдельным отраслям и подотраслям российского права.

Цель исследования состоит в анализе роли саморегулирования как экономико-правового феномена, позволяющего осуществлять широкое использование правовых средств «умного регулирования» применительно к отдельным отраслям и подотраслям российского права.

В рамках достижения поставленной цели требуется решение ряда задач:

- проанализировать зарубежный опыт использования саморегулирования;
- проанализировать состояние правоприменения на основе изучения доклада о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 г.;
- дать оценку эффективности реализации концепции совершенствования механизмов саморегулирования в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства от 30 декабря 2015 г. №2776-р;
- изучить и обобщить эффективность реализации действия норм о саморегулировании на основе открытых статистических данных и докладов органов власти;
- обозначить барьеры, не позволяющие успешно развиваться институту саморегулирования в Российской Федерации;
- дать оценку эффективности использования отдельных элементов саморегулирования в таких отраслях российского права, как предпринимательское и образовательное;
- выработать положения, подтверждающие гипотезу о том, что использование средств умного регулирования и конкретно саморегулирования в

сферах научных исследований и образования приведет к более эффективному достижению целей государственной политики Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования состоит в попытке оценить место и роль саморегулирования в экономико-правовом механизме системы умного регулирования.

Практическая значимость исследования направлена на описание и оценку особенностей применения саморегулирования в некоторых отраслях и подотраслях российского права.

Мониторинг правоприменения по различным отраслям российского законодательства за 2021 г. [7] показал, что реализация норм права в России по-прежнему характеризуется целым рядом «хронических» проблем, среди которых:

- неполнота правового регулирования;
- коллизии правовых норм;
- правовая неопределённость;
- отсутствие единообразной практики применения норм и др.

Большинство перечисленных проблем могут быть решены при помощи более широкого использования государством правовых средств умного регулирования [9], в частности расширения сферы саморегулирования, особенно в отраслях предпринимательской деятельности, образования и научных исследований.

Саморегулирование представляет собой инициативную деятельность участников какого-либо сегмента или сектора экономики (профессионалов в какой-то сфере), осуществляемую путем объединения в специализированные сообщества. Развитие института саморегулирования [14] преследует следующие цели: разработку единых стандартов работы, защиту добросовестных игроков рынка, установление квалификационных требований к участникам рынка, уменьшение коррупционной составляющей, а также выработку собственных кодексов ответственности в рамках действующего законодательства Российской Федерации.

Несмотря на принятие в 2015 г. распоряжения Правительства Российской Федерации № 2776-р от 30 декабря 2015 г., которым утверждена «Концепция совершенствования механизмов саморегулирования», делегирование полномочий на уровень саморегулируемых организаций (СРО) идет медленными темпами. Кроме того, анализ открытых данных и отзывы участников рынков позволяют утверждать, что институт саморегулирования в России сегодня страдает целым рядом пороков, среди которых:

- неопределённость понятийного аппарата (законодательство не содержит единообразных дефиниций саморегулирования, ответственности участников рынка, меры ответственности члена саморегулируемой организации и т.д.);
- рост «входных барьеров» для потенциальных участников СРО (большие взносы для членов, обязательность страхования, сборы средств в различные компенсационные фонды) [3];
- ежегодный рост требований по отчетности перед регулятором (что наиболее наглядно видно при анализе требований к СРО строителей);
- наличие недоверия со стороны общества к институту саморегулирования.

Регулирование различных общественных отношений подразумевает выработку специфических подходов к внедрению элементов саморегулирования, так как невозможно применять одинаковые подходы к регламентации различных сфер, это, в свою очередь, усложняет принятие ключевых решений со стороны компетентных органов власти.

Оценивая опыт иностранных государств (США [11], Великобритания [10], Нидерландов), можно отметить, что на практике саморегулирование

демонстрирует эффективность только при наличии в политике государства ряда компонентов, наиболее важными среди которых являются следующие:

1. Принципы регулирования и нормы поведения, принятые в той или иной отрасли не должны резко противоречить интересам ее представителей. При том, что члены саморегулируемых сообществ должны быть готовы поступиться рядом своих интересов (в угоду общему порядку) регулятору необходимо постоянно учитывать уставные цели их создания.

2. Процедуры саморегулирования, в которых принимают участие представители властных структур должны быть открытыми и транспарентными.

3. Присутствие внутренней мотивации у участников саморегулируемых сообществ действовать вместе (сообща).

4. Авторитетность органа управления (регулятора), которому делегировано право надзора за саморегулируемыми организациями.

5. Эффективные механизмы исполнения норм поведения для участников саморегулируемых сообществ.

Приведение данных принципов в жизнь значительно повышает шансы на то, чтобы сделать саморегулирование оптимальным способом управления для той или иной отрасли народного хозяйства.

Автономия образовательных и научных организаций прямо прописана в действующем законодательстве, однако практика последних лет демонстрирует крайнюю забюрократизированность принятия всех ключевых решений для отраслей образования и науки. Для скорейшего решения задач суверенизации образования и прорывного развития отдельных научных отраслей считаем необходимым начать в указанных сферах практическое внедрение элементов саморегулирования на основе принципов умного регулирования.

Среди первоочередных шагов необходимо:

1. Выставить на общественное обсуждение проект создания профессионального объединения университетов и отдельно академических научных организации (построенных не по типу институтов РАН) взамен десятков ныне существующих союзов и партнерств.

2. Дать образовательным и научным организациям весь перечень полномочий, позволяющий вплотную заняться разработкой этических и профессиональных кодексов, а также создать условия для самостоятельной разработки указанными субъектами механизмов привлечения участников сообществ к ответственности за нарушение общепринятых норм и правил.

3. Упростить для ряда случаев (подпадание под санкции, реализация грантов по «ключевым» темам) процедуры закупок научного оборудования и материалов. Вместо норм законов о закупках контроль за такими случаями должен быть возложен на СРО.

4. Реально (а не на бумаге) разрешить университетам самостоятельно осуществлять распоряжение внебюджетными средствами без огромного количества отчетностей и последующих проверок.

5. Создать условия для взаимовыгодного использования научного оборудования, приобретенного ведущими образовательными организациями в рамках федеральных проектов. Контроль за использованием возложить на СРО.

6. Распространить нормы закона об «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» на различные сферы научных исследований [12].

Автором в рамках исследования была выдвинута следующая гипотеза: применение правовых средств умного регулирования влияет на эффективность правоприменения, что наглядно можно проследить на внедрении саморегулирования в некоторые отрасли российского права. Для подтверждения

выдвинутой гипотезы автор использовал как общенаучные методы в рамках сравнительного, логического и статистического анализа, так и сравнительно-правовой и формально-юридический подходы к анализу зарубежного опыта использования саморегулирования и состояния правоприменения.

В рамках применения диалектического метода автором была дана оценка эффективности реализации [15] концепции совершенствования механизмов саморегулирования в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства от 30 декабря 2015 г. №2776-р, а также оценена эффективность реализации действия норм о саморегулировании на основе открытых статистических данных и докладов органов власти.

Посредством анализа и синтеза теоретической базы и статистических данных автору удалось обозначить барьеры, не позволяющие успешно развиваться институту саморегулирования в Российской Федерации.

В заключение на основе критической оценки эффективности использования отдельных элементов саморегулирования в таких отраслях российского права, как предпринимательское и налоговое, автором предложен механизм использования средств умного регулирования и конкретно саморегулирования в сфере научных исследований и образовательной политики Российской Федерации.

Заключение, выводы.

В ходе анализа опыта зарубежных стран автор пришел к выводу, что процедуры саморегулирования в сфере науки и образования должны носить транспарентный и открытый характер, нормы, принимаемые в рамках СРО, должны, в первую очередь, отвечать интересам большинства участников сообщества, орган, выполняющий роль регулятора конкретной отрасли, должен пользоваться авторитетом у участников рынка, а главной его целью должно являться стимулирование внутренней мотивации членов самоуправляемой организации к соблюдению установленных ими правил.

Анализ правоприменения и оценка эффективности использования отдельных элементов саморегулирования в российском секторе предпринимательства (именно на него сегодня направлены основные силы органов власти, отвечающих за внедрение саморегулирования) показал, что среди барьеров к созданию эффективного механизма правового регулирования можно выделить нормативную неопределённость понятийного аппарата; рост «входных барьеров» для потенциальных участников СРО; рост требований по отчетности перед регулятором; наличие недоверия со стороны общества к институту саморегулирования.

Предложенные автором пути преодоления указанных барьеров применительно к науке и образованию помогут избежать проблем, с которыми на сегодня сталкивается сфера деятельности СРО в различных отраслях бизнеса.

В ходе исследования автором были сформулированы первоначальные положения, подтверждающие выдвинутую в начале исследования гипотезу о том, что элементы саморегулирования, в качестве правовых средств умного регулирования, оказывают положительное воздействие на процесс и результаты реализации правовых норм в отдельных отраслях права.

Конкретные элементы механизма саморегулирования науки и образования в России, а также пределы такого саморегулирования и поставленные цели будут являться предметом дальнейшего исследования автора в рамках работы по реализации гранта «Правовые средства умного регулирования в условиях больших вызовов».

Примечание.

Исследование выполнено за счет средств гранта Российского научного фонда № 21-18-00484, <https://rscf.ru/project/21-18-00484/>. The research was carried out at the expense of a grant from the Russian Science Foundation № 21-18-00484, <https://rscf.ru/project/21-18-00484/>.

Литература

1. Джикия, М. Д. Классификация средств умного регулирования / М. Д. Джикия // Архонт. – 2022. – № 5(32). – С. 58-62.
2. Богомолова, Т. П. Неправительственные саморегулируемые организации как институт становления гражданского общества в современной России: социологический анализ : специальность 22.00.04 "Социальная структура, социальные институты и процессы" : диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук / Богомолова Татьяна Павловна. – Москва, 2006. – 154 с.
3. Быстрицкая, Н. Я. Правовое положение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.03 / Быстрицкая Наталья Яновна; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ]. - Москва, 2011. - 23 с.
4. Кепов В. А., Ткачев П. А. Обзор зарубежного опыта развития саморегулируемых организаций // Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России». 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-zarubezhnogo-opyta-razvitiya-samoreguliruemyh-organizatsiy> (дата обращения: 31.03.2023).
5. Руденко Константин Валерьевич Особенности правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций в сфере рекламы в странах ЕС // Социально-политические науки. 2013. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-deyatelnosti-samoreguliruemyh-organizatsiy-v-sfere-reklamy-v-stranah-es> (дата обращения: 31.03.2023).
6. Ayres I., Braithwaite J. Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. — New York : Oxford University Press, 1992. – 205 с.
7. J. Braithwaite (2017) ‘ Responsive Excellence ‘ in C. Coglianese (ed) Achieving Regulatory Excellence . – С. 23-35.
8. Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2021 год. Электронный ресурс. URL: <http://static.government.ru/media/files/AaLIA2lsrxbUeBTZDGcivpmalrbSvvgN.pdf> (Дата обращения: 30.03.2023)
9. Колонтаевская, И.Ф. Организационно-правовые механизмы цифровой трансформации экономики России / И. Ф. Колонтаевская, И. Н. Лебедев // Развитие современного общества: вызовы и возможности : МАТЕРИАЛЫ XVII МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ, в 4 т., Москва, 02 апреля 2021 года. Том 2. – Москва: Московский университет им. С.Ю. Витте, 2021. – С. 645-656.
10. Ряховская, А. Н. Направления повышения эффективности функционирования института саморегулирования России / А. Н. Ряховская, С. Е. Кован // Вестник ИЭАУ. – 2016. – № 13. – С. 20.
11. Артюхина, А. Ю. Двойное обеспечение исполнения контрактов - финансовый и административный барьер для членов СРО строителей / А. Ю. Артюхина // . – 2020. – № 59. – С. 76-78.

12. Поляков, С. Ю. Институт саморегулирования в США: история и современность / С. Ю. Поляков // Международный журнал гражданского и торгового права. – 2017. – № 3. – С. 51-53.

13. Масалаб, А. Ф. Правовое обеспечение деятельности саморегулируемых организаций (сравнение опыта стран "Большой семерки") / А. Ф. Масалаб // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 80-88. – DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(3).80-88.

14. Пряженникова, А. С. Вопросы обеспечения конфиденциальности персональных данных в "регуляторных песочницах" / А. С. Пряженникова // Цифровизация рыночных отношений: вопросы экономики и права : сборник научных трудов II Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 25 марта 2021 года / отв. ред. Б. В. Яценко; Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)». – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Перспектив", 2021. – С. 144-150.

15. Ширинова Э. Что предусматривает Концепция совершенствования механизмов саморегулирования? // Э. Ширинова. Электронный ресурс. URL: <https://www.all-sro.ru/articles/chto-predusmatrivaet-kontseptsiya-sovershenstvovan/> (Дата обращения: 31.03.2023)