

ПРИНЦИП СОРЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ¹

Аннотация.

Актуальность и цели. В соответствии со ст. 32 Конституции РФ каждый гражданин может участвовать в управлении делами государства как лично, так и через своих представителей. Данное полномочие соотносится с понятием демократического государства, которое провозглашено как характеристика Российской Федерации в основах конституционного строя. Одновременно это предполагает различные формы участия граждан (их объединений) в регулировании общественных отношений. Одной из таких форм выступает сорегулирование. Цель работы – определить основные характеристики принципа сорегулирования в конституционном праве, провести анализ его содержания.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа действующих нормативных актов, определяющих порядок принятия правовых актов совместно органами государственной власти и негосударственными организациями. В качестве методов исследования были использованы метод анализа нормативно-правового регулирования, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Результаты. Выделены особенности содержания принципа сорегулирования в конституционном праве. Определены требования к его реализации в текущей управленческой деятельности государства.

Выводы. Подчеркивается, что принцип сорегулирования реализуется в Российской Федерации в весьма ограниченном виде. Наиболее ярко принцип сорегулирования проявляется в принятии нормативных актов государственным органом совместно с негосударственной организацией.

Ключевые слова: сорегулирование, саморегулирование, государственная власть, делегирование.

О. В. Романовская

THE PRINCIPLE OF CO-REGULATION IN CONSTITUTIONAL LAW

Abstract.

Background. In accordance with Article 32 of the Constitution of the Russian Federation, every citizen can participate in management of state affairs, both personally and through their representatives. This authority corresponds to the notion of a democratic state, which is proclaimed as a characteristic of the Russian Federation in the foundations of the constitutional system. At the same time, it assumes different forms of citizen participation (associations) in the regulation of social relations. One of these forms is co-regulation. The objective of the work is to determine basic characteristics of the co-regulation principle in constitutional law, to analyze its contents.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051.

Materials and methods. The research tasks were implemented on the basis of an analysis of the existing legislation, determining the order of adoption of legal acts jointly by public authorities and non-governmental organizations. The study was implemented through the method of analysis of legal regulation, the formal legal and comparative legal methods.

Results. The article presents the features of the content of the co-regulation principle in constitutional law, as well as the requirements for its implementation in the current management of the state.

Conclusions. It is emphasized that the co-regulation principle is implemented in the Russian Federation in a very limited way. The principle of co-regulation is most clearly manifested in the adoption of normative acts of state bodies, together with non-governmental organization.

Key words: co-regulation, self-regulation, government, delegation.

В соответствии со ст. 32 Конституции РФ каждый гражданин может участвовать в управлении делами государства как лично, так и через своих представителей. Данное полномочие соотносится с понятием демократического государства, которое провозглашено как характеристика Российской Федерации в основах конституционного строя. Одновременно это предполагает различные формы участия граждан (их объединений) в регулировании общественных отношений. Одной из таких форм выступает сорегулирование, под которым традиционно в юридической науке понимается совместное регулирование общественных отношений институтами гражданского общества, коммерческими организациями и органами государственной власти [1, 2]. Изначально сделаем ремарку, что столь простое определение нуждается в значительных уточнениях, которые будут сделаны в рамках данного научного исследования.

Проблема сорегулирования актуализируется коренными изменениями, прошедшими в экономической системе нашего государства, и последовательным строительством рыночной экономики с развитой институциональной инфраструктурой. Непосредственное государственное регулирование в некоторых случаях тормозит инициативную предпринимательскую деятельность. Участие государства в этом случае подвергается критике, а на смену непосредственному вмешательству со стороны органов власти в экономическую деятельность приходят новые модели, которые совмещают регулятивные функции с творчеством субъектов, подлежащих данному регулированию [3].

Наиболее ярко принцип сорегулирования проявляется в принятии нормативных актов государственным органом совместно с негосударственной организацией. Кроме того, подобная практика, на первый взгляд, «ломает» стереотип монополии государства на принуждение. Напомним, еще классик отечественной юриспруденции Н. М. Коркунов указывал на «монополизацию принудительного властвования государством» [4]. Данный вывод подтверждается и зарубежной доктриной: «Согласно принципу международного права каждое государство обладает монополией на принуждение в пределах своей территории» [5].

Принятие нормативных актов совместным решением органа государственной власти и негосударственной организации – стабильная практика Советского государства. Например, значительное число документов в сфере

трудового законодательства оформлялось решением Наркомата труда РСФСР и Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов: Постановление НКТ РСФСР, ВЦСПС 1921 г. «О переводе и командировках женщин, подростков и малолетних», Постановление ВЦСПС, НКТ РСФСР, Наркомюста РСФСР от 14 октября 1922 г. «О посылке на работу членов артелей товариществами (артелями) ответственного труда» и др. Наиболее значимые документы для государства в целом утверждались совместным решением Совета Министров СССР и ЦК КПСС. В 1976 г. повышение минимальной заработной платы рабочих и служащих до 70 рублей было оформлено Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 24 декабря 1976 г. № 1059. В нем подчеркивалось, что оно принято «в соответствии с Основными направлениями развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы, утвержденными XXV съездом КПСС». В качестве характерного примера можно привести также Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 17 июля 1987 г. № 819 «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования». Данный документ начинался следующими словами: «Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР отмечают, что выполнение решений XXVII съезда партии, июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС по коренной перестройке управления экономикой требует осуществления принципиально новой финансовой политики, проведения радикальной реформы финансового механизма, усиления его воздействия на ускорение социально-экономического развития страны, рост эффективности общественного производства и укрепление финансов государства, расширение хозяйственной самостоятельности и повышение ответственности предприятий (объединений)».

Подобные решения являлись логическим продолжением ст. 6 Конституции СССР от 7 октября 1977 г., согласно которой руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций являлась Коммунистическая партия Советского Союза. Конституция прямо предусматривала: «Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма». Особый статус КПСС как фактического центра осуществления государственной власти был констатирован в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 “О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР”, от 25 августа 1991 г. № 90 “Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР” и от 6 ноября 1991 г. № 169 “О деятельности КПСС и КП РСФСР”, а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР». В Постановлении подчеркивалось, что в стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в политбюро ЦК КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС. Конституционный Суд РФ указал, что руководящие структуры КПСС и КП РСФСР присвоили

государственно-властные полномочия и активно их реализовывали, препятствуя нормальной деятельности конституционных органов власти.

С изменением модели государственного строительства проблема сорегулирования вышла на иной уровень. Если обратиться к Основам конституционного строя (гл. 1 Конституции РФ), то нетрудно увидеть перечень субъектов, уполномоченных на осуществление государственной власти. Статья 10 Конституции РФ устанавливает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Статья 11 непосредственно очерчивает круг субъектов каждой ветви власти. На федеральном уровне – это Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Уровень субъектов Российской Федерации представлен теми органами, которые образуются ими (субъектами) самостоятельно (с учетом Основ конституционного строя и общих принципов, установленных федеральным законом). Конституция РФ ни в одной своей статье не допускает делегирование государственно-властных полномочий негосударственным организациям, хотя его целесообразность в некоторых сферах признана большинством ученых-юристов. В результате делегирования решается ряд задач, которые приводят к совершенствованию механизма государственного управления: вовлечение граждан в систему публичной власти, осуществление полномочий теми, кто наиболее эффективно их сможет реализовать, появление общественного контроля, повышение инициативности институтов гражданского общества и др. Одной из форм делегирования полномочий выступает сорегулирование. Точнее, сорегулирование – некая промежуточная стадия между государственным регулированием и полным делегированием полномочий.

Настороженность к институту сорегулирования, которая все-таки присутствует, объясняется как раз негативным советским опытом, когда, по сути, общественная организация (КПСС) присвоила себе властные функции, выступая не просто политической основой общества, а выполняя полномочия органов всех ветвей власти: и законодательной, и исполнительной, и судебной. Однако опыт принятия совместных нормативных актов органом государственной власти и организации частного права до конца не изжит. Так, ст. 2 Закона РФ от 22 декабря 1992 г. № 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека» устанавливает, что перечень объектов трансплантации определяется Минздравом России совместно с Российской академией наук. Аналогичная норма есть в ст. 4 Закона РФ «О трансплантации органов и (или) тканей человека» применительно к перечню учреждений здравоохранения, осуществляющих забор, заготовку и трансплантацию органов и (или) тканей человека. Данные полномочия были реализованы в виде двух совместных приказов: № 306н, 307н (Минздрава России) и № 3, 4 (РАН). Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Российская академия наук является федеральным государственным бюджетным учреждением. Подобное правило не позволяет РАН отнести ни к органам государственной власти, ни к государственным органам. Есть определенные претензии к статусу РАН – организации, созданной на корпоративных прин-

циях, но в форме учреждения. Произошло определенное огосударствление Академии, что вряд ли можно назвать удачным способом решения накопившихся проблем в современной науке. По-видимому, поэтому в академическом сообществе регулярно происходят медийные скандалы, да и высокими достижениями по многим направлениям российская наука, к сожалению, похвастаться не может.

Сорегулирование присутствует в нотариальном законодательстве. В соответствии с Основами законодательства РФ о нотариате ряд нормативных актов принимается совместным решением Минюста России и Федеральной нотариальной палаты (далее – ФНП). Согласно ст. 29 Основ о нотариате Федеральная нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение нотариальных палат республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, основанное на их обязательном членстве. Как видно, ФНП к органам государственной власти не относится, ее организационно-правовая форма – некоммерческая организация, т.е. субъект частного права. Между тем в соответствии с Основами о нотариате Минюст России совместно (именно такая формулировка используется в законе) с ФНП утверждает Порядок сдачи квалификационного экзамена у лиц, желающих стать нотариусами (ст. 3.1), Положения о квалификационной и апелляционной комиссиях (ст. 4), Порядок осуществления контроля за исполнением правил нотариального делопроизводства (ст. 9), Порядок определения должностей нотариусов в нотариальном округе (ст. 12). Есть некоторые особенности принятия Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации (ст. 6.1). Изначально он принимается собранием представителей нотариальных палат, которое не имеет своего оформления в виде юридического лица. Уже по принятии утверждается Министерством юстиции РФ. В данном случае можно наблюдать различные подходы к сорегулированию: совместное принятие нормативного акта; принятие акта негосударственной организацией и последующее утверждение органом государственной власти.

К подобной практике, принятой в нотариальном законодательстве, предъявлялись серьезные претензии:

1. Нормативные акты обязательны как для нотариусов, которые работают в государственных нотариальных конторах, так и для нотариусов, занимающихся частной практикой. Таким образом, решения некоммерческой организации (ФНП) становятся обязательными для государственных служащих. Государственные нотариусы не являются членами нотариальной палаты. В данном случае можно парировать, что государственных нотариусов в России практически не осталось, счет идет на единицы.

2. Непонятна природа правового акта, утверждаемого федеральным органом исполнительной власти и негосударственной организацией. Как было упомянуто выше, ни Конституция РФ, ни любой иной закон не дает прямого обоснования включения такого вида правового акта в правовую систему нашего государства. Однако отсутствует и прямой запрет.

3. Совместное принятие нормативных актов напоминает советскую историю права, когда практически все наиболее значимые государственные решения утверждались Советом Министров СССР и ЦК КПСС. В этом виде-

лось проявление социалистической демократии, но с тоталитарным оттенком. Необходимо размежевание от негативного опыта советского прошлого.

Есть и иные сложности в практике сорегулирования. Так, проблематично определить официальное издание нормативных актов, принимаемых совместно органами юстиции и нотариальной палатой. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» устанавливает обязательность опубликования и государственной регистрации указанных документов, если они изданы федеральными органами исполнительной власти. Исключение предусмотрено только в отношении актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Указ устанавливает перечень официальных изданий, сроки опубликования. Кстати, первоначальные редакции нормативных актов, принятых ФНП и Минюстом РФ, не были официально опубликованы. Массовый читатель мог с ними ознакомиться только в различных сборниках или справочных информационных системах, пока не появился судебный прецедент признания подобных актов, не подлежащих применению. 4 августа 1998 г. Верховный Суд РФ принял решение по жалобе закрытого акционерного общества «Коммерсантъ. Издательский Дом» о признании незаконным Положения о порядке выдачи лицензий на право нотариальной деятельности, утвержденного Министерством юстиции РФ 22 ноября 1993 г. Суть дела состоит в следующем. ЗАО обратилось в Верховный Суд РФ с вышеуказанным требованием, как раз сославшись на то, что принятое Министерством юстиции РФ Положение – в нарушение требований, действовавших на то время, Указа Президента РФ от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации» и Постановления Правительства РФ от 8 мая 1992 г. № 305 «О государственной регистрации ведомственных нормативных актов» – не прошло государственную регистрацию и не было опубликовано в установленном порядке для всеобщего сведения. Требования заявителя были удовлетворены Верховным Судом РФ в полном объеме [6].

Пункт 10 упомянутого Указа Президента РФ так определяет правовые последствия неопубликования актов: «Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров».

В том числе и благодаря вышеизложенному решению Верховного Суда РФ в последующем нормативные акты были утверждены в новых редакциях. Например, Положение о квалификационной комиссии по приему экзамена у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности, было утверждено в 2000 г., а его текст был опубликован и в «Российской га-

зете», и в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

Следует обратить также внимание на такой момент, как отсутствие общих правил принятия совместных нормативных актов. Если обратиться к Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, то можно прийти к выводу, что логика Правил вообще исключает какое-либо участие негосударственных организаций в их непосредственном принятии. Пункт 3 лишь допускает, что «нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими». Негосударственная организация как полноправный субъект Правилами не упоминается.

Принцип сорегулирования стал активнее пропагандироваться в программных актах. Так, Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Приказом Минтранса РФ от 12 мая 2005 г. № 45) выделяет такое направление совершенствования антимонопольного регулирования, как формирование процедур сорегулирования, «позволяющих формировать требования и условия доступа к оказанию услуг с привлечением организаций операторов, пользователей и их объединений». Сорегулирование медиа и государства как один из возможных вариантов регулирования информационного потребления с целью обеспечения безопасности детей упомянуто в Концепции информационной безопасности детей (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 2 декабря 2015 г. № 2471-р). Причем именно этот вариант отмечен как наиболее перспективный для нашего государства. Есть и иной пример. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р) проводит размежевание саморегулирования и сорегулирования.

Прочтение программных документов указывает на то, что понятие сорегулирования включает в себя различные элементы и, главное, – различные модели, которые могут быть использованы в реальной управленческой практике:

1. Сорегулирование определяется как дублирование требований законодательства, уточнение их действия [7]. С таким пониманием следует не согласиться. Статья 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» определяет: «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». Как видно, основной акцент сделан на самостоятельность и инициативность. Кроме того, дублирование правовых предписаний всегда рассматривалось как нарушение принципов юридической техники – экономии норм при изложении правовых предписаний, недопущения их повторов [8, 9].

2. Сорегулирование рассматривается как элемент взаимодействия двух уровней публичной власти: государственной и муниципальной. В этих рам-

как к сорегулированию будет относиться: а) долгосрочные договоры о сотрудничестве; б) участие в целевых комплексных программах; в) выполнение заказов для государственных и муниципальных нужд; г) совместные проекты [10]. Если брать за основу такой подход – соучастие в публичном управлении равноуровневых субъектов – тогда следует обратиться к ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления». Данное установление имеет конституционную основу, поскольку ст. 132 Основного закона нашего государства предусматривает возможность такого делегирования. Конституция РФ специально дополняет, что реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

3. Сорегулирование может рассматриваться как форма участия негосударственных организаций в текущей управленческой деятельности регулирующего органа. Одной из разновидностей сорегулирования в представленной форме может быть создание особого органа управления, в котором присутствует представительство как государства, так и основных участников регулируемой деятельности. В качестве специального примера можно привести Наблюдательный совет Совета рынка, предусмотренный ст. 33 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». Сам Совет рынка является некоммерческой организацией, которая образована в организационно-правовой форме ассоциации (союза) в виде некоммерческого партнерства и объединяет на основе членства субъектов электроэнергетики и крупных потребителей электрической энергии. На основании закона в состав Наблюдательного совета входят: восемь представителей, уполномоченных Правительством Российской Федерации; пять представителей продавцов электрической энергии; пять представителей покупателей электрической энергии; четыре представителя организаций коммерческой и технологической инфраструктур. Необходимо отметить, что может присутствовать и обратная формула, когда государство внедряет своего представителя в негосударственную организацию для обеспечения реализации своих интересов. В качестве примера следует привести назначение представителя Российской Федерации в состав совета директоров (наблюдательного совета) банка, в отношении которого принято решение об удовлетворении предложения об участии этого банка в процедуре повышения капитализации. Положение о таком представителе утверждено Постановлением Правительства РФ от 11 мая 2010 г. № 325. Такая практика имеет расширенный характер, охватывает многие сферы общественной деятельности, например Постановление Правительства РФ от 14 марта 2006 г. № 133 «О порядке назначения и деятельности представителей государства в управляющих комитетах, создаваемых в соответствии с условиями соглашений о разделе продукции».

4. Сорегулирование может рассматриваться в широком смысле, как любое соучастие в деятельности официальных институтов государства и местного самоуправления. Так, А. В. Белицкая трактует сорегулирование бизне-

са и власти как совместное регулирование тех или иных общественных отношений государством и представителями определенных кругов бизнеса (долгосрочные публичные договоры о сотрудничестве, участие в целевых комплексных программах, некоторая «самостоятельность» представителей бизнеса в рамках государственного управления, выполнение заказов для государственных и муниципальных нужд, совместные государственно-частные проекты, государственная поддержка малого и среднего бизнеса, дерегулирование, т.е. передача отдельных функций государственных органов саморегулируемым и иным негосударственным организациям) [11]. Если отойти от связки «бизнес – власть», то такое толкование сорегулирования совпадает практически с любыми формами участия граждан в управлении делами государства. Наиболее распространенной формой сорегулирования (в представленном понимании) будет участие представителей общественности в различных консультативных органах. Например, согласно Положению об Общественном совете при Министерстве внутренних дел РФ, утвержденному Указом Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027, Общественный совет при Министерстве внутренних дел РФ является совещательным органом и образуется в целях обеспечения **согласования** общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, профессиональных объединений предпринимателей и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции. В соответствии с Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 на территории каждого субъекта РФ образована комиссия по вопросам помилования, в состав которой входят не менее двух третей представителей общественности. Есть представители общественности и в составе квалификационных коллегий судей (как на федеральном, так и на региональном уровнях) [12]. А. Ф. Алгазина приводит также такой пример сорегулирования, как деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. Автор обосновывает это тем, что назначение на должность происходит с учетом мнения предпринимательского сообщества [13]. Однако данный аргумент вряд ли можно признать весомым.

5. Сорегулирование иногда понимается как достижение частными компаниями целей, определенных законодательными властями [14]. В этом аспекте негосударственному сектору выделяется роль пассивного участника. Государство определяет цели, формы достижения указанных целей – прерогатива частных организаций. Подобное сорегулирование осуществляется под надзором со стороны государственных органов. Такое понимание созвучно с трактовкой сорегулирования как разновидности государственного регулирующего воздействия [15]. В этом случае указывается на функциональную субсидиарность [16]. Заслуживает внимание мнение Е. А. Войниканис: «Сорегулирование определяется как определенный механизм, когда на основе нормативного акта ответственность за достижение цели, определенной законодательным органом (т.е. на уровне закона), закрепляется за негосударственными организациями, признанными в определенной сфере (экономиче-

скими субъектами, некоммерческими организациями, ассоциациями)». Основой такого сорегулирования выступает адаптация законодательства к тем насущным проблемам, которые имеют высокий динамизм развития. Это способствует также упрощению самого законодательства. Е. А. Войниканис специально подчеркивает преимущества сорегулирования: государство не передает все полномочия частному сектору, что придает и деятельности частных организаций большую степень легитимности. Субъекты же экономической деятельности получают гарантии стабильности своего статуса [17]. М. А. Егорова также подчеркивает, что при двойном регулировании не предполагается полного отстранения государства от процессов контроля за деятельностью субъектов частного права [18].

Таким образом, сорегулирование – перспективное направление в практике регулирования общественных отношений, но оно должно отвечать определенным требованиям, которые сформулируем в виде тезисов:

1. Должен присутствовать институциональный аспект – наличие субъектов сорегулирования. Действительно, если нет субъекта, с которым государство может осуществлять регулятивную функцию, то вопрос о сорегулировании отпадает сам собой. Одновременно должны предъявляться и специальные требования к институтам. Во-первых, у сорегулятора должны быть позитивные намерения. Инициатива взятия на себя бремени осуществления части государственных полномочий не должна быть «троянским конем», когда частный сектор под видом оказания помощи государству на самом деле преследует узкокорпоративные цели. Кроме того, углубление в публичные функции в последующем позволит частному сектору уже продавливать собственные интересы вопреки общественным. Во-вторых, основные качества сорегулирования – это взаимодействие и сотрудничество. Если каждая сторона настроена на конфликт и не имеет желаний договариваться, в том числе, путем сознательного самоограничения собственных интересов, то сорегулирование – бесперспективный путь. В-третьих, значимый аспект – доверие государства к сорегулятору. Достаточно вспомнить затянувшийся конфликт между Минюстом России и нотариальным сообществом, который приводил лишь к тому, что нотариат последовательно выдавливался из гражданского оборота. Поскольку основным регулятором общественных отношений с возможностью принуждения выступает государство, то именно от его доверия к сорегулятору следует отталкиваться при анализе рассматриваемого явления.

2. Должен соблюдаться критериальный аспект – закон должен определять критерии сорегулирования. Происходит определенная гибридизация правотворческого процесса, когда на основе законодательного предписания нормы права будут создаваться смешанными институтами, не имеющими подлинную государственно-властную сущность. Налицо также субсидиарность – делегирование государственно-властных полномочий. Делегирование выступает предпосылкой сорегулирования. Необходимо соблюдение критерия пропорциональности – предоставление адекватных правил, сочетание свободы и ответственности. Правоустанавливающие нормы должны предусмотреть такую модель сорегулирования, которая будет способствовать гибкости системы, а не, наоборот, тормозить текущую регулятивную деятельность. Свобода участников управленческого процесса должна сочетаться с четким механизмом ответственности за выполнение публичной функции.

3. Прозрачность системы. Должен присутствовать долгосрочный общественный контроль за сорегулированием. Один из основных недостатков децентрализации власти путем вовлечения в процесс ее реализации негосударственных институтов обозначается в западноевропейской доктрине крылатым выражением «лиса отвечает за курятник» [19]. Общественный контроль призван нивелировать приведенные опасения. Прозрачность системы должна достигаться также различными механизмами: открытостью реестра участников сорегулирования; необходимостью сорегулятора опубликовывать некоторые данные собственной деятельности, даже если они не имеют непосредственного отношения к сорегулированию; открытостью процедур принятия совместных управленческих решений; возможностью широкого общественного обсуждения принимаемых решений и др. В условиях дефицита информации создается почва для недопонимания, а в последующем и взаимного недоверия [20].

4. Наличие надежных индикаторов, которые могли бы служить оценкой законности и эффективности сорегулирования. Во-первых, само государство должно четко обозначить, что именно оно ждет от сорегулирования. Должны быть как долго-, так и краткосрочные цели. Во-вторых, субъект сорегулирования должен подтверждать свою репрезентативность и не утрачивать степень влияния на тот или иной сектор отношений. Сорегулятор должен обладать средствами для обеспечения эффективного внедрения принимаемых правил. Сорегулятор должен подтверждать собственный авторитет в процессе реализации управленческих функций.

5. Необходима идеологическая подготовка к сорегулированию. Она должна основываться на пропаганде лучшего опыта самоорганизации профессиональных и бизнес-сообществ. Инициатива сорегулирования должна выстраиваться на продвижении этических ценностей в экономической и профессиональной деятельности. Этому должно способствовать продвижение этических кодексов поведения. Нельзя не сказать, что подобная практика все активнее внедряется в управленческую деятельность нашего государства. Так, активно внедряются отраслевые кодексы профессиональной этики, принимаемые ведомствами в отношении «своих» государственных служащих (например, Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации (Приказ Минфина от 17 апреля 2014 г. № 115), Этический кодекс государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы (утвержден Приказом ФАС от 25 февраля 2011 г. № 139) и многие другие. Аналогичные кодексы приняты в юридическом сообществе. Например, Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации принят решением Собрания представителей нотариальных палат субъектов РФ (протокол от 16 ноября 2015 г. № 33, утвержден Минюстом России 19 января 2016 г.). Благодаря этическому элементу повышается уровень самоорганизации. Чем выше этот уровень, тем больше элементов самостоятельности проявляется в регулировании общественных отношений. Чем неразвитее общественная среда, тем больше потребность во внешнем регуляторе, а значит, в государственном регулировании [21].

Библиографический список

1. **Колябин, А. Н.** Саморегулируемая организация арбитражных управляющих как юридическое лицо : дис. ... канд. юрид. наук / Колябин А. Н. – Волгоград, 2006. – С. 54.
2. **Лескова, Ю. Г.** Источники корпоративного права / Ю. Г. Лескова, А. А. Диденко // *Власть закона*. – 2015. – № 3. – С. 49–65.
3. **Романовский, Г. Б.** Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарий законодательства и судебной практики : моногр. / Г. Б. Романовский, О. В. Романовская. – Пенза : Инф.-изд. центр ПГУ, 2007. – 260 с.
4. **Коркунов, Н. М.** Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – СПб., 1914. – Т. 1: Введение и общая часть. – С. 27–47.
5. *Глобальный кодекс принудительного исполнения* / пер. с англ., коммент. А. А. Парфенчиковой. – М. : Статут, 2016. – 224 с.
6. **Романовский, Г. Б.** Правоохранительные органы : учеб. пособие / Г. Б. Романовский, О. В. Романовская. – М. : РИОР, 2009. – 310 с. – (Высшее образование).
7. Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в ст. ст. 2 и 6 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» (постатейный) / Ю. Г. Лескова, И. О. Антропова, З. А. Малунова (Почежерцева), М. Г. Холкина, Е. В. Артемьев, С. А. Слесарев, Р. В. Тишин // СПС «КонсультантПлюс». – 2016.
8. **Надеев, Р.** Законотворческие ошибки / Р. Надеев // *Российская юстиция*. – 2001. – № 5.
9. **Картухин, В. Ю.** Основные закономерности использования законодательной техники в правовой практике субъекта Российской Федерации: анализ проблем совершенствования / В. Ю. Картухин // *Конституционное и муниципальное право*. – 2005. – № 4.
10. **Усманова, Р. М.** Характеристика методов публичного регулирования общественных отношений в муниципальном праве / Р. М. Усманова // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2012. – № 5. – С. 24–31.
11. **Белицкая, А. В.** Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах / А. В. Белицкая // *Предпринимательское право*. – 2009. – № 2.
12. **Романовский, Г. Б.** Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования / Г. Б. Романовский // *Публично-правовые исследования*. – 2008. – Т. 3. – С. 72–118.
13. **Алгазина, А. Ф.** Саморегулирование в системе методов управленческой деятельности / А. Ф. Алгазина // *Административное право и процесс*. – 2016. – № 6. – С. 78–81.
14. **Van Gestel, Rob.** Self-Regulation and Environmental Law / Rob van Gestel. – URL: <http://www.ejcl.org/91/art91-4.html>
15. **Петров, Д. А.** Концепция правового статуса саморегулируемой организации: опыт частноправового исследования / Д. А. Петров // *Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом* : сб. науч. ст. III Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 25 апреля 2016 г.) / Е. А. Абросимова, В. К. Андреев, Л. В. Андреева [и др.] ; под общ. ред. С. Д. Могилевского, М. А. Егоровой. – М. : РАНХиГС при Президенте Российской Федерации ; Юридический факультет им. М. М. Сперанского Института права и национальной безопасности ; Юстицинформ, 2016. – 496 с.
16. **Андреев, В. К.** Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности : моногр. / В. К. Андреев, Л. В. Андреева, К. М. Арсланов [и др.] ; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. – М. : Юстицинформ, 2016. – 340 с.

17. **Войниканис, Е. А.** Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости / Е. А. Войниканис. – М. : Юриспруденция, 2013. – 552 с.
18. **Егорова, М. А.** Основные направления совершенствования механизмов саморегулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства / М. А. Егорова // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2016. – № 2. – С. 27–33.
19. **Castro, D.** Benefits and Limitations of Industry Self-Regulation for Online Behavioral Advertising / D. Castro. – URL: <http://www.itif.org/files/2011-self-regulation-online-behavioral-advertising.pdf>
20. **Balleisen, E. J.** The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purpose / E. J. Balleisen, M. Eisner. – URL: http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch6_Balleisen_Eisner.pdf
21. **Sorsa, K.** Private-regulation in global value chain – a trade barrier or an opportunity for public-private co-operation? / K. Sorsa. – URL: <http://regulation.upf.edu/dublin-10-papers/1H4.pdf>

References

1. Kolyabin A. N. *Samoreguliruemaya organizatsiya arbitrazhnykh upravlyayushchikh kak yuridicheskoe litsa: dis. kand. yurid. nauk* [Self-regulatory organization of administrators as legal entities: dissertation to apply for the degree of the candidate of juridical sciences]. Volgograd, 2006, p. 54.
2. Leskova Yu. G., Didenko A. A. *Vlast' zakona* [The power of law]. 2015, no. 3, pp. 49–65.
3. Romanovskiy G. B., Romanovskaya O. V. *Ispolnitel'naya vlast' v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii. Kommentarii zakonodatel'stva i sudebnoy praktiki: monogr.* [Executive authorities in subjects of the Russian Federation. Comments of legislation and court practice: monograph]. Penza: Inf.-izd. tsentr PGU, 2007, 260 p.
4. Korkunov N. M. *Russkoe gosudarstvennoe pravo* [Russian state law]. Saint-Petersburg, 1914, vol. 1, pp. 27–47.
5. *Global'nyy kodeks prinuditel'nogo ispolneniya* [The global code of enforcement]. Moscow: Statut, 2016, 224 p.
6. Romanovskiy G. B., Romanovskaya O. V. *Pravookhranitel'nye organy: ucheb. posobie* [Law-enforcement bodies: tutorial]. Moscow: RIOR, 2009, 310 p.
7. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 13 iyulya 2015 g. № 223-FZ «O samoreguliruemyykh organizatsiyakh v sfere finansovogo rynka i o vnesenii izmeneniy v st. st. 2 i 6 Federal'nogo zakona “O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii”» (postateyny)* [Comments of the Federal Law from 13.07.2015 № 223-FZ “On self-regulatory organizations in the market and on amendments to articles 2 and 6 of the Federal Law ‘On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation’” item-by-item]. Yu. G. Leskova, I. O. Antroptseva, Z. A. Malunova (Pochezhertseva), M. G. Kholkina, E. V. Artem'ev, S. A. Slesarev, R. V. Tishin. SPS «Konsul'tantPlyus». 2016.
8. Nadeev R. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian justice]. 2001, no. 5.
9. Kartukhin V. Yu. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2005, no. 4.
10. Usmanova R. M. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State authority and local self-government]. 2012, no. 5, pp. 24–31.
11. Belitskaya A. V. *Predprinimatel'skoe pravo* [Entrepreneurial law]. 2009, no. 2.
12. Romanovskiy G. B. *Publichno-pravovye issledovaniya* [Public-legal research]. 2008, vol. 3, pp. 72–118.
13. Algazina A. F. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure]. 2016, no. 6, pp. 78–81.

14. Van Gestel Rob. *Self-Regulation and Environmental Law*. Available at: <http://www.ejcl.org/91/art91-4.html>
15. Petrov D. A. *Aktual'nye problemy predprinimatel'skogo i korporativnogo prava v Rossii i za rubezhom: sb. nauch. st. III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Moskva, 25 aprelya 2016 g.)* [Topical problems of entrepreneurial and corporative law in Russia and abroad: proceedings of III International scientific and practical conference (Moscow, 25th of April 2016)]. Moscow: RANKhiGS pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii; Yuridicheskiy fakul'tet im. M. M. Speranskogo Instituta prava i natsional'noy bezopasnosti; Yustitsinform, 2016.
16. Andreev V. K., Andreeva L. V., Arslanov K. M. et al. *Problemy realizatsii printsipov prava v predprinimatel'skoy deyatel'nosti: monogr.* [Problems with implementation of legal principles in entrepreneurial business: monograph]. Moscow: Yustitsinform, 2016, 340 p.
17. Voynikanis E. A. *Pravo intellektual'noy sobstvennosti v tsifrovuyu epokhu: paradigma balansa i gibkosti* [Intellectual property rights of the digital age: the paradigm of balance and flexibility]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2013, 552 p.
18. Egorova M. A. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava* [Journal of entrepreneurial and corporative law]. 2016, no. 2, pp. 27–33.
19. Castro D. *Benefits and Limitations of Industry Self-Regulation for Online Behavioral Advertising*. Available at: <http://www.itif.org/files/2011-self-regulation-online-behavioral-advertising.pdf>
20. Balleisen E. J., Eisner M. *The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purpose*. Available at: http://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/New_Perspectives_Ch6_Balleisen_Eisner.pdf
21. Sorsa K. *Private-regulation in global value chain – a trade barrier or an opportunity for public-private cooperation?* Available at: <http://regulation.upf.edu/dublin-10-papers/1H4.pdf>

Романовская Ольга Валентиновна
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственно-
правовых дисциплин, Пензенский
государственный университет (Россия,
г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: vlad93@sura.ru

Romanovskaya Olga Valentinovna
Doctor of juridical sciences, professor, head
of sub-department of state and legal
disciplines, Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

УДК 342.59

Романовская, О. В.

Принцип сорегулирования в конституционном праве / О. В. Романовская // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2017. – № 1 (41). – С. 26–39. DOI: 10.21685/2072-3016-2017-1-3