

Бодякин

На правах рукописи



Бодякин Юрий Иванович

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ
САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
КАК ЭЛЕМЕНТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

22 00 04 – социальная структура,
социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

22 СЕН 2008

Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет»

Научный руководитель. **доктор социологических наук, профессор
Епифанцев Сергей Николаевич**

Официальные оппоненты **доктор социологических наук, профессор
Попов Михаил Юрьевич,**
Краснодарский университет МВД России, г. Краснодар

**кандидат политических наук
Кабаргин Олег Борисович**
Законодательное собрание Ростовской области, г. Ростов-на-Дону

Ведущая организация **Южно-Российский гуманитарный институт**

Защита состоится «02» июля 2008 г. в 10 00 часов на заседании Диссертационного совета Д212.208.01 по философским и социологическим наукам в ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 160, ИППК ЮФУ, ауд. 34)

С диссертацией в виде научного доклада можно ознакомиться в Научной библиотеке ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 148)

Автореферат разослан « 30 » мая 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



М.Б. Маринов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования В последние годы проблемами сокращения государственного вмешательства в общественные отношения за счет использования внутренних резервов саморегулирования гражданского общества являются одними из наиболее обсуждаемыми. Немаловажную роль в актуализации рассмотрения вопросов саморегулирования различных сфер общественной и прежде всего экономической жизни играет официально принятый курс государственной политики на дебиюрократизацию государственного аппарата, сокращение прямого государственного вмешательства, а также проводимая в рамках реализации данной политики административная реформа.

Становление в России правового государства и гражданского общества реализуется не только декларированием их основных принципов в Конституции РФ, но и реальными мерами со стороны государства по стимулированию формирования и деятельности общественных институтов, характерных для развитого гражданского общества и правового государства. Практика государственного строительства развитых стран свидетельствует, что одной из эффективных форм взаимодействия государства и общества является предоставление права саморегулирования определенных сфер общественной жизни самим субъектам этой деятельности. Однако использование резервов саморегулирования гражданского общества возможно только в условиях его достаточно высокой степени социальной зрелости и реализации подлинных принципов правового государства.

В гражданском обществе институт саморегулирования используется досрочно широко и эффективно, прежде всего в регулировании предпринимательской деятельности. Однако перевод той или иной сферы общественной жизни на принципы саморегулирования не приводит к полному самоустранению государства от ее регулирования. Государственное регулирование экономических и социальных процессов призвано определять стратегию развития общества, его отдельных социальных сфер, вырабатывать «правила игры», принципы функционирования организаций, индивидуумов, социальных групп. Одной из проблем в данной сфере является поиск оптимального соотношения государственного управления и саморегулирования.

Современный опыт саморегулирования в России основывается прежде всего на заимствовании зарубежного опыта саморегулирования, которое широко используется во многих сферах предпринимательской и профессиональной деятельности.

Развитие в России системы саморегулируемых организаций в области экономики – не только требование проводимой в стране административной реформы, но и логическое завершение развития рыночной экономики и гражданского общества.

Саморегулирование в сфере предпринимательской деятельности фактически предполагает передачу функций ведомственного (отраслевого) нормотворчества государства саморегулируемым организациям. Эти некоммерческие юридические лица призваны разрабатывать общие для

конкретного рынка правила и стандарты осуществления предпринимательской деятельности. Саморегулируемые организации (СРО) – это организации, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности по признаку единства отрасли или рынка производимых товаров и услуг, которые связаны, с одной стороны, с бизнесом, с другой – с выполнением публичных функций, требующих государственного контроля.

Однако саморегулирование является дополнением к государственному регулированию социальной жизни общества и не может претендовать на вытеснение и замещение государства как основного регулятора социальных процессов.

Одной из проблем, определяющих актуальность настоящего исследования, являются крайне медленные темпы формирования национальной системы саморегулирования. Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие выработанной на государственном уровне ясной долгосрочной модели социально-экономического развития страны, четкого представления о месте саморегулирования в социальной сфере общества. До последнего времени единый нормативный акт, определяющий статус саморегулируемых организаций, отсутствовал, а нормативно-правовое регулирование их деятельности осуществлялось целым рядом нормативных актов, содержащих порой противоречивые нормы и определения.

Именно поэтому практика формирования общественных саморегулируемых организаций в России и в зарубежных странах остро нуждается в научных теоретических разработках, призванных определить основные направления дальнейшего развития данного института гражданского общества в России.

На современном этапе в российской науке отсутствует системное теоретическое исследование отечественного и зарубежного опыта функционирования саморегулируемых организаций. Практика функционирования саморегулируемых организаций достаточно глубоко исследовалась с позиций экономической теории и юриспруденции. Однако только социологическое исследование данного института, опираясь на социальную практику, эмпирический материал, данные других научных дисциплин, способно дать обобщенное представление о саморегулировании как явлении общественной жизни и институте гражданского общества и правового государства.

Степень научной разработанности темы диссертации также подтверждает ее актуальность – пока в отечественной правовой науке нет специальных комплексных исследований, посвященных саморегулированию.

Проблемы формирования правового государства в связи с развитием начал гражданского общества затрагиваются в работах таких авторов как А.Н. Ариинин, Г.В. Барабашев, Ю.А. Веденеев, З.Т. Голенкова, Л.С. Мамут, М.Ю. Мартынов, С.Л. Серебрянников, С.Л. Соловьев. Институционные аспекты функционирования в обществе нормативных образований исследовались Д. Нортон, П. Бьюрсом, Т. Лукманом, Дж. Бернардом, Л. Томсоном. Институты правового государства анализируются А. Матюхиным, О.В. Мартышиным, Г.И. Заславской.

Проблемы теории государства и теории гражданского общества, их институционализации и взаимодействия нашли свое отражение в работах В А Варьядина, З М Зотовой, М В Ильина, И К Калинина, Б И Коваль, В С Комаровского, И Б Левина, В О Рукавинникова, А И Сотовой, А К Уледова, К Г Холодковского

Отдельные проблемы введения саморегулирования в некоторых сферах предпринимательской деятельности становились предметом научных исследований как отечественных, так и зарубежных ученых. К числу заметных зарубежных исследователей в этой области можно отнести Т Веблена, Д Норга, П и Б Бергеров, Г Лукмана, Дж Бернарда, Л Гомпсона, Л Бовье, А Гелена, Р Милтса, М Ориу, Г Спенсера, Г Парсонса, Э Гофмана, Э Гидденса, С Липсета, Дж Э Ландберга, Р Бендикса, П Блау, Б Мура

Проблематику институционализации саморегулирования и саморегулируемых (некоммерческих) организаций в своих научных работах и публикациях затрагивали Е Г Авакян, А А Аузан, П В Крючкова, П М Лансков, Я М Миркин, В С Плещачевский, В В Радаев, А П Саватюгин, В В Сергеев, Н Г Скворцов, В А Гарачев, А В Турбанов и др

Указанные исследователи внесли значительный вклад в теоретическое развитие вопросов социального саморегулирования и саморегулируемых общественных организаций. Некоторые из них, например, Е Г Авакян, В Е Бочаров, А Л Саватюгин, успешно участвовали в практической реализации развития саморегулирования в России, осуществляя деятельность в качестве руководителей саморегулируемых организаций и принимая участие в разработке проекта Федерального закона «О саморегулируемых организациях». Значительный вклад в теоретическое обоснование и совершенствование нормативно-правовой о регулирования внес В С Плещачевский

Вопросы саморегулирования занимают значительное место в теории правового регулирования. Отдельные проблемы введения саморегулирования в некоторых сферах предпринимательской деятельности становились предметом научных исследований, в том числе и правовых (Ю А Тихомиров, А С Самойлов, Л А Казинец, А В Романихин, С Г Страхова и др). Довольно большое количество работ посвящено правовому положению и вопросам функционирования саморегулируемых организаций (А Е Абрамов, К В Иванов, В Я Лагунов, Д О Грачев, Н В Ростовцева, Э Талапина, Р Чикутев и др.)

Однако на современном этапе развития отечественной социологии права намечается переход от правового к социологическому анализу условий институционализации общественных саморегулируемых организаций. В работах В П Казимчука, В Н Кудрявцева, В М Сырых подчеркивается интегративная функция права, реальная значимость правовых институтов для участников экономических отношений

В то же время проблематика социального саморегулирования и его институционализации пока недостаточно разработана зарубежными и российскими учеными в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств. Это объясняется как относительно непродолжительным периодом функционирования института саморегулирования в мире (с конца XIX в.), так и его новизной в социальной жизни российского общества (с середины 90-х гг. XX в.)

Среди российских теоретиков и практиков социального саморегулирования до сих пор нет единого мнения о путях развития институтов саморегулирования в России. Не удалось пока прийти к единой позиции по вопросам степени участия институтов саморегулирования в регулятивной системе государства, сфер и областей применения саморегулирования, правового регулирования деятельности общественных саморегулируемых организаций, механизма их взаимодействия с государством.

Цель диссертационной работы – провести социологический анализ институционализации саморегулирования общественных отношений и их влияния на процесс формирования гражданского общества в России.

В соответствии с указанной целью решаются следующие задачи:

- рассмотреть теоретические аспекты соотношения государственного и общественного регулирования социальных процессов в правовом государстве,
- дать социологическое определение понятия института саморегулирования,
- разработать методологию анализа форм и методов саморегулирования общественных отношений,
- исследовать зарубежный опыт саморегулирования общественных отношений,
- систематизировать процессы становления саморегулирования в России,
- рассмотреть проблемы и перспективы развития саморегулируемых организаций в России.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в предпринимательской и профессиональной деятельности, связанные с реализацией функций саморегулирования социальных процессов гражданского общества.

Предметом исследования являются институционализация неправительственных саморегулирующихся организаций как эффективного механизма становления гражданского общества.

Методологической и теоретической основой работы являются социологические научные концепции и разработки моделей гражданского общества. В частности, широко используется системный подход, методы сравнительного исторического анализа социальных феноменов, совокупность которых обеспечивает современную научную интерпретацию сложных социальных институтов и процессов.

Эмпирической базой исследования послужили положения и выводы, полученные в ходе анализа зарубежного опыта и российской нормативной правовой базы, затрагивающей функционирование саморегулирования в России, включая федеральные законы, подзаконные ведомственные акты, материалы деятельности российских органов государственной власти, данные о зарегистрированных саморегулируемых организациях, Федеральной регистрационной службы РФ, внутренние нормативные документы и материалы деятельности ряда российских и зарубежных неправительственных

саморегулируемых организаций, результаты социологических исследований, научные работы российских и зарубежных ученых, статьи и публикации в российских и зарубежных средствах массовой информации, материалы семинаров, конгрессов, конференций и круглых столов

Автор подверг вторичному анализу опубликованные результаты конкретно-прикладных исследований Международного института гуманитарно-политических исследований представлений индивидов и групп о роли саморегулирования и преимуществах различных его форм для решения поставленных перед ним целей и задач, а также проанализировал данные опубликованных социологических опросов и официальной статистики

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом обобщении различных подходов к изучению процесса институционализации саморегулирования социальных процессов в современном российском обществе

К результатам исследования, обладающим признаками научной новизны, относятся следующие

- обосновано, что институт саморегулирования является дополнением государственного регулирования социальных процессов и является важнейшим элементом гражданского общества, эффективно функционирующим только в условиях правового государства,
- на основе проведенной в работе систематизации различных подходов к определению понятия саморегулирование, дано его социологическое определение и раскрыты основные функции как социального института гражданского общества,
- рассмотрены основные формы и методы саморегулирования общественных отношений, проведен анализ различных классификаций и форм организации саморегулирования в отечественной и зарубежной практике,
- систематизирован опыт саморегулирования общественных отношений в зарубежных странах, определены основные формы возникновения институтов саморегулирования и сферы общественных отношений, эффективно регулируемых саморегулируемыми организациями,
- проведен системный анализ Федерального закона 1 декабря 2007 года «О саморегулируемых организациях», рассмотрены принципы и механизмы функционирования саморегулируемых организаций с позиции нового законопроекта,
- рассмотрен и систематизирован российский опыт саморегулирования общественных отношений в таких сферах предпринимательской деятельности, как арбитражное управление, аудит, страховая деятельность, рынок ценных бумаг, в результате чего определены перспективы дальнейшего совершенствования опыта формирования и функционирования саморегулируемых организаций в России

Положения, выносимые на защиту.

1 Саморегулирование представляет собой особый институт, создаваемый в результате добровольной деятельности социальных субъектов посредством их объединения в организации, деятельность которых направлена на разработку правил, регламентирующих поведение участников определенной деятельности, их последующий контроль, а также возможность привлечения к ответственности за нарушение данных правил, при условии минимального государственного регулирования данной сферы

2 Общественные отношения в сфере предпринимательской деятельности обладают значительным потенциалом саморегулирования и сокращения государственного административного вмешательства. Основным фактором институционализации саморегулируемых структур в экономической системе современного общества является не механическое их вращивание в социальную структуру, а наличие объективных потребностей регулирования определенных общественных отношений, возможность их регулирования самостоятельно без вмешательства государства, наличие организационного потенциала их общественного саморегулирования

3 Институт саморегулирования и его формы саморегулируемых общественных организации – являются важнейшим элементом гражданского общества, способным эффективно балансировать систему социальных процессов. Он активно развивается лишь в условиях поддержки государством процессов формирования гражданского общества, осуществляемой в рамках общего регулирования деятельности саморегулируемых организаций без вмешательства в их внутреннюю деятельность

4 Целью государственного стимулирования институционализации саморегулирующихся организаций является необходимость разграничения между государственным и общественным регулированием со стороны профессиональных и предпринимательских объединений, а также создание условий для формирования таких предпринимательских объединений, которые смогли бы реально противостоять административному давлению на бизнес и произволу бюрократии, создавать эффективные механизмы финансовой ответственности перед потребителем

5 Принятие ФЗ № 315 «О саморегулируемых организациях» связано с необходимостью усиления ответственности предпринимателей перед потребителями их товаров и услуг, повышения стандартов деловой этики, снижения бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем деятельности предпринимателя, необходимостью передачи саморегулируемым организациям полномочий органов государственной власти по регулированию и контролю деятельности в тех секторах экономики, где это целесообразно, повышения эффективности защиты интересов участниками саморегулируемых организаций при возникновении конфликтов с чиновниками и снижения «коррупционной нагрузки» на бизнес

6 Саморегулируемые организации являются одним из самых действенных институтов, консолидирующим мнение профессионального сообщества, несущим реальную ответственность за своих членов. Основными признаками саморегулируемых общественных организаций являются их признание

со стороны государства, взаимодействие с государством по вопросам регулирования соответствующей сферы деятельности, установление стандартов и правил деятельности субъектов – членов саморегулируемой организации, основанных на государственных регулятивных принципах, наличие системы контроля за соблюдением установленных стандартов и правил, возможность применения мер ответственности за нарушение правил деятельности к членам СРО

Научно-теоретическая значимость диссертации обусловлена актуальностью исследования саморегулирования в связи с реформированием данного института гражданского общества в современной России и определяется тем фактом, что полученные результаты и выводы позволяют углубить имеющиеся научные представления о состоянии саморегулирования в российском обществе в переходный период общественного развития

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что полученные результаты могут использоваться в процессе разработки практических мер по правовому и институциональному регулированию деятельности саморегулируемых организаций, совершенствованию методов саморегулирования общественных отношений, а также при чтении общих и специальных курсов по социологии управления

Апробация работы Результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на всероссийских и региональных научных конференциях, на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы» и на III Всероссийском социологическом конгрессе «Глобализация и социальные изменения в современной России», а также на Межрегиональной конференции «Проблемы воспитания толерантности и профилактика экстремизма в молодежном среде» По теме диссертации опубликовано 6 работ, общим объемом 3,5 п л

Структура диссертации определяется логикой последовательного решения основных задач исследования и включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и список литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертации, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи исследования, формулируются положения, выносимые на защиту

В **Главе 1 «Общественное саморегулирование как социальный институт гражданского общества и правового государства»** указывается, что регулирование общественных и социально-экономических отношений может осуществляться не только государством, но и посредством использования институтов народовластия При этом важнейшим средством социальных преобразований является организация различных форм самоуправления и саморегулирования, которые способствуют учету интересов и потребностей людей, реализации их социальной активности и в определенной мере обеспечивают преемственность традиции в общественном развитии

В параграфе 11 «Теоретические аспекты соотношения государственного и общественного регулирования социальных процессов в правовом государстве» проводится анализ сущности правового государства и гражданского общества, определяются сферы их взаимодействия и взаимопроникновения. При этом указывается, что саморегулирование является одним из признаков формирования зрелого гражданского общества.

ГВ Агаманчук отмечал, что государство, будучи сложным и многогранным общественным явлением и выступая в качестве субъекта управления, придает управлению общественными делами свойство системности, которое приобрело принципиальное значение. Только при наличии государства в обществе возможно достижение необходимой согласованности, координации, субординации, целеустремленности, следовательно, рациональности и эффективности в управлении¹. При этом государство реализует свое политическое воздействие посредством законодательства, устанавливая общие, типовые правила (нормы) поведения всех людей во всех сферах общественной жизни и обеспечивает их соблюдение не только силой власти, но и другими механизмами регулирования (экономического, ценностного, нормативного, нравственного), постоянно расширяя сферу их применения.

Опыт государственного строительства свидетельствует, что наиболее эффективной формой организации государственной власти является так называемое «правовое государство». В разные эпохи, разными учеными давались различные определения термину «правовое государство». В наши дни правовое государство характеризуют следующим образом: «Правовое государство – это всеохватывающая политическая организация общества, основанная на верховенстве закона. Форма осуществления народовластия, функционирующая на основе права, инструмент защиты и обеспечения прав, свобод и обязанностей каждой личности»². При этом социальную основу правового государства составляет саморегулирующееся гражданское общество, которое объединяет свободных граждан – носителей общественного прогресса.

Правовое государство и гражданское общество формируются совместно, ни правовое государство, ни гражданское общество не вводятся единовременным актом и не могут стать результатом чистого законодательства. Однако в силу своей природы государство выступает в качестве управляющей системы по отношению к гражданскому обществу как управляемой системе. Вместе с тем гражданскому обществу характерно прежде всего качество саморегулирования, реализации которого приводит к формированию соответствующих институтов, и в том числе самого государства. Саморегулирующееся общество задает параметры и пределы государственного вмешательства, предопределяет функции и задачи государства³.

¹ Агаманчук ГВ. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 34-52 и др.

² Соломон П. Г. Проблемы развития правового строя в постсоветской России. М., 1997. С. 39.

³ Баранов П. П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России. Дис. канд. юрид. наук. Росгов. ИД., 2003. С. 52.

Несмотря на то, что гражданское общество представляет собой самоорганизующийся феномен, оно представляет собой не стихийное явление. Важнейшим признаком гражданского общества является его сложная структура, включающая в себя разнообразные интересы и потребности. Это добровольно сформировавшиеся общественные объединения, экономические ассоциации и кооперативы, религиозные и иные негосударственные объединения. Их особенность состоит в том, что они построены на горизонтальных связях, на взаимодействии друг с другом. Помимо чисто организационных структур, гражданское общество предполагает наличие неполитических отношений (экономических, социальных, духовных и т.д.), бытовых и традиций ментальности. Все это характеризует социальный и политический плюрализм. Право в гражданском обществе определяет границы оптимального соотношения управления и самоуправления.

На настоящее время одним из основных направлений развития государства и гражданского общества является передача государством общественным институтам многих распорядительно-организационных, регулятивных, нормотворческих, финансово-экономических функций. Это существенным образом меняет всю систему государственного целеполагания, организующего и регулирующего воздействия государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования.

Как отмечает диссертантом, одним из условий функционирования правового государства и гражданского общества является развитая экономическая система, основанная на принципах рыночной экономики. В этой связи возникает обоснованный вопрос: каковы пределы государственного вмешательства в хозяйственную деятельность экономических субъектов? Необходимость в государственном вмешательстве в рыночную экономику подтверждена многовековым опытом ее развития, однако базой экономических отношений являются прежде всего интересы граждан, основанные на частной собственности.

Одним из наиболее актуальных вопросов организации функционирования правового государства и гражданского общества является распределение сфер регулирования.

В параграфе 1.2 «Понятие и функции саморегулирования как социального института» автор рассматривает различные подходы к определению понятия саморегулирования. В частности, саморегулирование – регулирование (стабилизация) процессов, происходящих в какой-либо системе под воздействием внешних или внутренних изменений, механизмами, присущими данной системе. Однако данное определение является несколько неполным, поскольку с позиций разграничения государственного регулирования и саморегулирования невозможно увидеть грань между данными системами. Поэтому данное определение необходимо дополнить признаком обособленности саморегулирования от государственной системы, т.е. принципом добровольности.

Термин «саморегулирование» используется различными науками, и в основном правом и экономикой. В социологии единого определения данного

понятия в настоящее время не выработано, что объясняется новизной института саморегулирования как в практике социальной жизни российского общества, так и в научных исследованиях отечественных ученых. Институт саморегулирования отсутствовал в нашей стране до начала рыночных социально-экономических реформ, как и большинство других институтов, характерных для рыночной формы социально-экономических отношений.

С экономической точки зрения, под саморегулированием понимается коллективное регулирование определенных рынков и сфер самими экономическими агентами, без вмешательства государства. Если рассматривать саморегулирование в координатах «свободный (нерегулируемый) рынок» – «государственное регулирование», то, в отличие от свободного рынка, саморегулирование предполагает установление определенных формализованных «правил игры» участников рынка, включая санкции за нарушение этих правил, механизмы разрешения конфликтов между участниками рынка, которые, в определенной степени, ограничивают свободу экономических агентов. Однако, как установление правил игры, так и разрешение конфликтов осуществляется самими участниками рынка, без прямого вмешательства государства¹. Так, саморегулирование трактуется как определенный набор правил, источником которых не является государство.

Такие определения акцентируют внимание на источнике норм, регулирующих деятельность, но не указывают на механизмы контроля за соблюдением норм. Вместе с тем, источник и механизмы контроля за соблюдением правил не менее, а то и более важны для понимания сути саморегулирования, чем источник их формирования.

Иногда саморегулирование определяется через набор функций организации саморегулирования. В этот набор функций включаются установление стандартов деятельности, мониторинг соблюдения стандартов и наложение санкций, внесудебное разрешение споров между членами организации и между членами организации и аутсайдерами.

Наличие или отсутствие определенных функций является достаточно четким критерием, позволяющим отнести ту или иную организацию к организациям саморегулирования. Такое определение приемлемо для законодателя и для прикладных работ, описывающих конкретные схемы и организации.

Кроме того, отмечает диссертант, с экономической точки зрения, саморегулирование как институт, равно как и государственное регулирование, может быть как эффективным (расширяющим границы обмена и способствующим повышению общественного благосостояния), так и неэффективным.

Анализ понятия «саморегулирование» с юридической точки зрения связан прежде всего с нормативно-правовым регулированием общественных

¹ Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ / П.В. Крючкова, Международная конфедерация обществ потребителей М.Г.ИЭС, 2005. С. 11.

отношений. Как справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров², в широком смысле правовое регулирование является государственно-правовым по своим целям, институтам, процедурам, средствам обеспечения. В узком смысле оно может быть более многообразным – нормативно-упорядочивающим, стимулирующим, ограничивающим, запретным. Используются нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, нормы-статусы, нормы-ограничения и устанавливаются пределы саморегулирования, как бы «внутри».

С точки зрения социологического анализа, институт саморегулирования в социальной сфере общества необходимо рассматривать как социальное и профессиональное саморегулирование, т.е. саморегулирование субъектов, относящихся к определенной социальной сфере (области) или профессии.

На сегодняшний день данное понятие получило легальное определение в законодательстве. В ст. 2 ФЗ «О саморегулируемых организациях» дается следующее понятие саморегулирования – «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».

В параграфе 13 «Формы и методы саморегулирования общественных отношений» автор отмечает, что по степени автономности от государства спектр саморегулирования варьируется от систем полностью частных, когда правила вырабатываются исключительно участниками системы саморегулирования до систем, предполагающих одобрение в той или иной форме со стороны государственных органов. Однако непременным условием осуществления саморегулирования является его легитимность, т.е. осуществление в рамках формальных правил, установленных государством.

В литературе выделяются делегированное и добровольное саморегулирование.² Добровольное саморегулирование предполагает установление и поддержание правил участниками системы без какого-либо одобрения или специальной защиты со стороны государства (за исключением общих норм контрактного права или норм, относящихся к объединениям хозяйствующих субъектов). Делегированное саморегулирование предполагает, что государство сознательно передает определенные функции по регулированию рынка (например, лицензирование участников рынка) организации саморегулирования, устанавливает общие ограничения и права деятельности подобных организаций, идентифицирует ту или иную организацию как организацию саморегулирования. Объем полномочий, условия передачи, степень юридической защиты сильно разнятся.

Саморегулирование, как и государственное регулирование, всегда предполагает установление определенных горизонтальных ограничений, однако

² Тихомиров Ю. А. Закон, стимулы, экономика. М. Юридическая литература, 1989. С. 252-270.

² Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ. С. 26.

в целях саморегулирования возможно использование только тех инструментов воздействия на субъекты, применение которых не запрещено законодательством соответствующих стран. Инструментарий добровольного саморегулирования оказывается более ограниченным формальными нормами, чем инструментарию делегированного

Главное ограничение саморегулирования по сравнению с регулированием государственным состоит в наборе санкций которые могут быть применены к нарушителям установленных правил, к ним можно отнести различные формы осуждения со стороны сообщества либо участников системы саморегулирования, финансовые формы наказания нарушителей (системы штрафов, невозврата залогов и т.п.), если такие формы не противоречат законодательству, исключение из числа членов организации как основная санкция, в ряде юрисдикций возможно наступление гражданско-правовой ответственности. Как следует из проведенного диссертантом анализа, набор санкций в рамках института саморегулирования достаточно ограничен.

Европейским союзом в рамках реализации проекта ТАСИС «Содействие Министерству экономического развития и торговли – саморегулирование» предоставлены консультации по вопросам внедрения саморегулирования в Российской Федерации. В Европейском союзе саморегулируемые организации выполняют большую часть функции регулирования и мониторинга, которые в России все еще возложены на государство. По результатам проекта издан документ, в котором анализируются различные аспекты развития саморегулирования, в том числе его возможные формы.

Классификация форм саморегулирования ТАСИС предполагает наличие еще и смешанной формы саморегулирования, подразумевающей отсутствие делегирования регулирования со стороны государства и вместе с тем предписывающей прибегать к силе закона, если механизм саморегулирования не реализуется.

Проведенный в диссертационной работе анализ показывает, что до сих пор отсутствуют однозначность и простота в понимании саморегулируемых организаций, нет четкого определения форм и сферы их деятельности. Статус саморегулируемых организаций как независимых органов административной власти до сих пор вызывает дискуссии. Вместе с тем, саморегулируемые организации – не временное явление, а оправдавшие себя институт, который, с одной стороны, избавляет органы исполнительной власти от значительной по объему работы, а с другой – позволяет осуществлять эффективный надзор за отдельными сегментами экономики.

Глава 2 «Институционализация общественных саморегулируемых организаций в России. основные направления и перспективы развития» посвящена исследованию зарубежного и отечественного опыта саморегулирования различных сфер предпринимательской и профессиональной деятельности. Автор отмечает, что, как свидетельствует теория и практика, оптимизация государственного регулирования в современных условиях должна основываться на обязательной, максимально полной и эффективной реализации действительно необходимых его функций. При этом параллельно должно

осуществляться сокращение вмешательства в сферы, где несовершенства рыночного механизма минимальны или существующие провалы могут быть более эффективно преодолены усилиями самоорганизованного бизнеса

Параграф 21 «Зарубежный опыт институционализации саморегулируемых организаций» посвящен систематизированному анализу зарубежного опыта саморегулирования различных сфер общественных отношений. Автор отмечает, что формирование саморегулируемых организаций в России осуществляется прежде всего с учетом зарубежного опыта, так как опыт формирования в России институтов правового государства и гражданского общества, формирование рыночных отношений в экономике насчитывает менее двадцати лет. В связи с этим весьма полезным будет исследование в рамках данной диссертационной работы зарубежного опыта внедрения механизмов саморегулирования общественных отношений в целях определения оптимальных юридических и управленческих конструкций саморегулирования различных сфер общественной жизни.

В настоящее время в экономически развитых странах саморегулируемые организации действуют практически во всех областях общественной жизни и особенно в бизнесе. Профессиональные ассоциации во многих отраслях производственной сферы и сферы услуг, профессиональные участники финансовых рынков, арбитражные управляющие, аудиторы, оценщики и представители других общественно значимых профессий наряду с государством регулируют отношения в своем сегменте деятельности, вырабатывают правила поведения для участников объединения.

При этом в различных странах мира большинство отраслей экономики функционирует, как правило, в рамках двух моделей регулирования их деятельности. Первая модель предполагает регулирование отрасли преимущественно государственными органами, и лишь небольшая часть полномочий по надзору, контролю, установлению правил проведения операций передается объединениям профессиональных участников рынка. Вторая модель регулирования подразумевает сохранение максимально возможного объема исторически сложившихся по факту полномочий именно за отраслевыми объединениями предпринимателей, действующих не только в своем коммерческом, но и в публичном интересах, в части установления требований (норм, стандартов и т.д.) к осуществлению деятельности в своей сфере, ее текущего регулирования, представления интересов отрасли во взаимоотношениях с государственными структурами¹. При этом государство сохраняет за собой основные контрольные функции и возможность в любой момент вмешаться в процесс саморегулирования, поскольку имеет дело уже не с безмерным числом участников хозяйственной деятельности, а с обозримым числом их объединений.

По мнению И.В. Крюковой, саморегулирование как особый институт может возникать различными способами. Формирование институтов может

¹ Смирнов Е.Е. Принят Закон «О саморегулируемых организациях» // МСФО и МСА в кредитной организации. 2007. № 4. С. 34.

происходить спонтанно либо искусственно². К числу спонтанных способов формирования институтов саморегулирования необходимо отнести, по мнению П. В. Крючковой, так называемую систему частного порядка (private order) без какого-либо государственного вмешательства. Частный порядок возникновения саморегулирования наиболее характерен в условиях слабой государственного регулирования общественных отношений, а также для относительно небольших и однородных групп. В развитых экономических системах в случае необходимости координации, как правило, используется либо законодательство либо судебная система, однако и в данной ситуации возможно спонтанное возникновение системы саморегулирования частного порядка.

Искусственное создание институтов саморегулирования общественных отношений осуществляется либо путем прямого делегирования государством части своих полномочий общественным организациям, либо в результате сознательной деятельности агентов, отличных от государства и потенциальных участников организации саморегулирования.

При рассмотрении как спонтанного, так и искусственного способа формирования институтов саморегулирования диссертант приводит примеры формирования данных институтов из опыта зарубежных стран. Так, в работе рассмотрен опыт саморегулирования фондового рынка, Интернет, органов СМИ и ряда других сфер.

Исследование зарубежного опыта саморегулирования позволяет автору сделать вывод о том, что данный способ общественного регулирования возможен только при условии достаточно высокого уровня развития общественного самосознания субъектов саморегулирования. Даже в случае спонтанного возникновения институтов саморегулирования их функционирование эффективно только в тех случаях, когда нормы и правила саморегулирования добровольно соблюдаются большинством субъектов данного вида деятельности.

Для России, учитывая специфику исторического развития, возможно лишь искусственное создание институтов саморегулирования общественных отношений путем прямого делегирования государством части своих полномочий по регулированию тех либо иных сфер деятельности. Именно эти процессы наиболее характерны современному этапу развития общественных отношений в Российской Федерации.

Параграф 2.2 «Основные направления саморегулирования общественных отношений в России на современном этапе» посвящен анализу отечественного опыта формирования институтов саморегулирования.

Автор отмечает, что легализация (узаконивание) такого феномена, как саморегулируемые организации, в российской экономике стала своеобразной реакцией государства на резкое усложнение общественных отношений после экономических реформ начала 1990-х гг. Органы государственной, прежде всего исполнительной, власти просто не обладали необходимыми ресурсами (в первую очередь – кадровыми), которые позволяли бы им оперативно

² Саморегулирование хозяйственной деятельности институциональный анализ
С 178

реагировать на стремительно меняющуюся ситуацию. Саморегулируемые организации – не временное явление российского законодательства переходного периода, а оправдавший себя институт, который, с одной стороны, избавляет органы исполнительной власти от значительной по объему работы, а с другой – позволяет осуществлять эффективный надзор за отдельными сегментами экономики. Кроме того, саморегулируемые организации одновременно играют роль своеобразного фильтра, отсеивающего ненужную информацию, и консультанта, располагающего самыми квалифицированными специалистами именно в данной отрасли экономики.

Работы по развитию институтов саморегулирования в России были сконцентрированы по трем направлениям: создание косвенных стимулов для возникновения саморегулируемых организаций, включение в отраслевое законодательство норм, затрагивающих вопросы саморегулирования, в том числе прямо предусматривающих создание саморегулируемых организаций в отдельных секторах экономики, собственно разработка и подготовка к принятию проекта закона о саморегулируемых организациях.

С принятием государством в 2001 г. курса на сокращение избыточного государственного регулирования хозяйственной деятельности был подготовлен пакет законопроектов по снижению административного давления на экономику.

К настоящему моменту столкнулись два подхода к легализации саморегулируемых организаций в отечественном законодательстве. Первый, преваляровавший в 1995 – 2002 гг., предполагает постепенное внедрение института саморегулируемых организаций в российскую правовую систему посредством модернизации отраслевого законодательства через принятие поправок в уже действующие нормативно-правовые акты. Второй, более радикальный, направлен на проведение кодификации уже имеющегося законодательства о саморегулируемых организациях через принятие базового закона, охватывающего все сферы предпринимательской деятельности.

Вместе с тем, принятие Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» было связано с целым рядом факторов: необходимостью усиления ответственности предпринимателей перед потребителями их товаров и услуг, повышением стандартов деловой этики, снижением бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем деятельности предпринимателей, необходимостью передачи саморегулируемым организациям полномочий органов государственной власти по регулированию и контролю деятельности в тех секторах экономики, где это целесообразно, повышением эффективности защиты интересов участниками саморегулируемых организаций при возникновении конфликтов с чиновниками и снижением «коррупционной нагрузки» на бизнес.

Диссертант также отмечает, что помимо безусловно положительного эффекта принятия данного ФЗ имеют место и некоторые его недостатки. В частности, отсутствие в законе обязательств государства по передаче отдельных регулирующих функций эффективно функционирующим саморегулируемым организациям, что определяет его преимущественно декларативный характер. Практически не прописаны и обязательства государства в отношении саморегулируемых организаций, поскольку законодатель ограничился

положением, согласно которому саморегулируемые организации получают доступ к проектам нормативных правовых актов по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, и возможность проведения независимых экспертиз

Системный анализ действующего законодательства свидетельствует, что на сегодняшний день предусматривается обязательное создание следующих видов саморегулируемых организаций: саморегулируемые организации арбитражных управляющих, саморегулируемые организации управляющих компаний, аккредитованные профессиональные аудиторские объединения, саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, саморегулируемые организации оценщиков, саморегулируемые организации негосударственных пенсионных фондов, органы саморегулирования в области рекламы (общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц)

Роль СРО должна сводиться к сотрудничеству с органами государственного контроля, исключая элемент борьбы за права и интересы в качестве одного из ведущих

В параграфе 2.3 «Проблемы и перспективы совершенствования деятельности общественных саморегулируемых организаций в России» диссертант подчеркивает, что в современной литературе отсутствует однозначная оценка современного состояния саморегулирования в России. Одни авторы отмечают, что существующая система саморегулирования вряд ли вскоре заменит государственное регулирование экономики и тем более государственный судебный порядок разрешения споров¹. Другие авторы, напротив, отмечают слишком широкий объем полномочий, сконцентрированных у саморегулируемых организаций².

Основной характеристикой российской экономики, с точки зрения возможности и целесообразности развития саморегулирования, является «нулевая» точка отсчета, т.е. наличие в большинстве сфер экономической деятельности государственного регулирования. Государственное вмешательство в настоящее время рассматривается как единственный способ преодоления провалов рынка практически во всех сферах экономической деятельности. При этом эффективность такого вмешательства остается недостаточной с одной стороны, в ряде сфер государственное регулирование носит явно избыточный характер, с другой – зачастую государство не выполняет объективно необходимых функций, в частности связанных со спецификацией и защитой прав собственности.

Проблема избыточности и неэффективности государственного регулирования стала не только объектом теоретических и прикладных экономических исследований, но и объектом мер государственной политики.

Вместе с тем, отмечается автором, наиболее адекватным методом оценки потенциального спроса на институты в целом и на институт

¹ Бессарабов Д. Зонтик для инвестора // Бизнес-адвокат. 2003. № 6.

² Звягинцев Д. Стабилизировать рынок ценных бумаг // Законность. 2000. № 12.

саморегулирования в частности являются методы субъективной статистики. Однако, на сегодняшний день отсутствуют не только специализированные статистические исследования потребности России в саморегулировании, но и систематизированные официальные данные о количестве функционирующих саморегулируемых организации. Автор проводит вторичный анализ опубликованных результатов конкретно-прикладных социологических исследований общественного мнения о роли саморегулирования социальных процессов в России¹.

Как свидетельствует проведенный в диссертационной работе анализ, развитие саморегулирования бизнеса в различных формах, во-первых, расширяет возможности выбора эффективных форм регулирования (позволяет рассматривать саморегулирование как реальную институциональную альтернативу государственному регулированию), во-вторых, создает возможности преодоления кризисных ситуаций без использования государства как на добровольной, так и нормативной основе, в-третьих, создает инфраструктуру, позволяющую консультироваться с субъектами саморегулирования при выработке регулирующих решений. Вместе с тем, самостоятельное развитие саморегулирования в отрыве от общей системы государственного регулирования невозможно. Особенно это характерно для делегированного саморегулирования.

Внедрение СРО в систему регулирования предпринимательской или профессиональной деятельности предусматривает систему взаимоотношений их с госрегулятором, системами страхования, сертификации и стандартизации, подготовки и переподготовки кадров.

Следующий этап в развитии СРО – переход к корпоративным сетевым структурам. При этом СРО сохраняют за собой роль регуляторов на национальном рынке, поддерживая необходимую инфраструктуру, обеспечивающую качество товаров и услуг, одновременно формируя условия для создания крупных национальных, а в перспективе и транснациональных корпораций.

Дальнейшая деятельность по стимулированию развития саморегулируемых секторов экономики может быть условно разделена на два основных направления: прямое регулирующее воздействие, имеющее целью формирование и развитие института саморегулирования; косвенное воздействие через формирование соответствующей системы стимулов.

Таким образом, вновь образуемые саморегулируемые сегменты экономики, занимающие (потенциально готовые занять) ниши, которые высвобождаются в процессе сокращения избыточного государственного регулирования, по своим ключевым характеристикам схожи с уже существующими добровольными саморегулируемыми структурами.

¹ Международный институт гуманитарно-политических исследований. Государственный контроль малого бизнеса и правовое регулирование защиты прав предпринимателей. М. МИГПИ, 2002, <http://www.allmedia.ru>, <http://www.iostegish.ru>

Естественно дальнейшее развитие органов саморегулирования будет осуществляться в рамках определенных норм принятого ФЗ «О саморегулируемых организациях». Однозначную оценку данному закону дать еще сложно, поскольку он может как заложить основы для нового витка сокращения необоснованного государственного присутствия в экономике, так и стать очередным инструментом «барьерного» регулирования предпринимательской деятельности. Реализация того или иного сценария зависит от последовательности усилий, направленных на повышение качества госрегулирования, а также от того, насколько успешно удастся преодолеть эффект блокировки институциональных преобразований со стороны операторов неэффективных административных барьеров, возникающих в связи с избыточным госрегулированием.

В **Заключении** подводятся общие итоги работы, формулируются основные выводы.

**Основное содержание диссертации отражено
в следующих публикациях**

В изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России

- 1 *Бодякин Ю И* Институционализация общественных саморегулируемых организаций // Научная мысль Кавказа. Дополнительный выпуск. 2006. 03 п. л.
- 2 *Бодякин Ю И* Формы и методы саморегулирования общественных отношений // Научная мысль Кавказа. Дополнительный выпуск. 2. 2006. 06 п. л.

Другие издания

- 3 *Бодякин Ю И* Институционализация общественных саморегулируемых организаций в России: основные направления реализации // Актуальные проблемы современных социально-гуманитарных наук. Ростов-на-Дону: «Наука-Пресс», 2006. 0,3 п. л.
- 4 *Бодякин Ю И* Социологический аспект определения понятия «саморегулирование» // Социально-гуманитарные проблемы современной России. Ростов-на-Дону: «Наука-Пресс», 2007. 0,3 п. л.
- 5 *Бодякин Ю И* Российский опыт институционализации саморегулируемых организаций: социологический анализ и определение перспектив развития. Ростов н/Д: «Наука-Пресс», 2007. – 1 п. л.
- 6 *Бодякин Ю И* Саморегулирование общественных отношений как элемент гражданского общества и правового государства. Ростов-на-Дону: Антей, 2008. 1 п. л.

Сдано в набор 26 05 2008 Подписано в печать 27 05 2008

Формат 60x84/16

Печать офсетная, гарнитура Times New Roman

Тираж 100 экз Заказ № 896

Опечатано ООО «Антен»

344037, г Ростов-на-Дону, 24 линия, 20