УДК [338.242.4:334.012.64](477)

Тимошенко А.В.,

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; соискатель кафедры экономической теории и финансов (Украина, г. Харьков);

научный руководитель – Дегтярь А.О., Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; заведующий кафедрой экономической теории и финансов; доктор наук по государственному управлению; профессор (Украина, г. Харьков)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ

В статье рассмотрено государственное регулирование и саморегулирование предпринимательства в современной Украине. Автор обобщает различные точки зрения, касающиеся понятия саморегулирования организаций в системе регулирования предпринимательства. Автором анализируется деятельность саморегулируемых организаций, создаваемых участниками рыночных отношений (предпринимательства), функционирующих в различных сегментах рынка.

Ключевые слова: государственные финансы, государственное управление, казначейство, управление государственными финансами, государственный бюджет.

Несмотря на несомненно важную роль государственного регулирования предпринимательства в современных условиях, в результате развития предпринимательских отношений возрастает и значение саморегулирования в этой сфере.

Понятие саморегулирования является достаточно новым для сферы предпринимательства Украины. Следует отметить, что в отдельных сферах рынка функционируют организации саморегулирования, определения понятия этих организаций встречаются в некоторых нормативно-правовых актах. Однако вопрос понятия саморегулирования, роли и места саморегулируемых организаций в системе регулирования предпринимательства не является исследованным в научных работах. Учитывая, что саморегулирование и саморегулируемые организации имеют многоаспектный характер, целесообразно провести их анализ с точки зрения науки государственного регулирования их деятельности.

Поскольку предпринимательство является разновидностью экономической

деятельности, саморегулирование предпринимательства имеет свои начала в саморегулировании экономики.

В экономической литературе различают саморегулирование экономики и её государственное регулирование. Саморегулирование рыночной экономики осуществляется через такие инструменты, как цена, спрос и предложение, конкуренция [1, с. 175]. В наиболее развитых странах сформировалась широкая сеть механизмов саморегулирования — функциональные экономические системы. Функциональные экономические системы определяют как динамические саморегулирующиеся системы, деятельность которых направлена на поддержание макроэкономического равновесия национального рынка и создание оптимальных условий для обмена товарами, услугами, техникой, технологиями, формами капитала, рабочей силой и т.д. Функциональные экономические системы объединяют различные элементы рыночной инфраструктуры, институциональные учреждения, в том числе органы законодательной и исполнительной власти, государственные структуры, ассоциации товаропроизводителей, аналитические и информационные центры, частные коммерческие структуры и др. В процессе экономических преобразований в нашей стране создаются лишь отдельные элементы функциональных экономических систем, из которых в перспективе должны сформироваться действенные механизмы саморегулирования [2, с. 12—13].

Иногда в научной литературе отрицается наличие саморегулирования в сфере предпринимательства. Так, по мнению В. Мандрица, предпринимательство в целом не имеет какого-либо своего органа управления — механизма саморегулирования, который позволял бы ему успешно функционировать [3, с. 68]. С этим мнением нельзя согласиться, так как механизм саморегулирования не сводится к наличию какого-либо органа управления, а главное, в сфере предпринимательства саморегулирование играет более важную роль, чем в других сферах экономической деятельности.

Поэтому следует согласиться с В. Попондопуло, что предпринимательство именно и относится к той сфере общества, где определяющим является саморегулирование. Здесь нормативно-правовые формы определяют только необходимые требования к предпринимательству, оставляя широкий простор для собственного усмотрения предпринимателя [4, с. 70].

Также положительным является мнение о том, что самоорганизация (а рынок является классическим образцом самоорганизации) характерна для достаточно устоявшихся систем. Когда же происходят переходные процессы, трансформация одной экономической системы в другую, самоорганизация может выполнять консервативную, защитную функцию, возвращая систему к ее предыдущему состоянию, избегая внешних помех [5, с. 240]. Именно эти процессы сегодня происходят в Украине.

Согласно действующему законодательству, предприниматель имеет право принимать любые решения, если они не противоречат законодательству. Поэтому локальное нормотворчество — это сфера самоуправления предпринимателя. Тенденция, наблюдаемая здесь, заключается в расширении локального нормотворчества и соответственно в сужении сферы централизованного регулирования предпринимательской деятельности, в закреплении в нормативных актах органов государственной власти и местного самоуправления лишь минимальных (необходимых и достаточных) требований к предпринимательству, составляющих объективно-правовые рамки свободы предпринимательства [4, с. 80].

А. Кибенко, анализируя опыт негосударственного регулирования предпринимательства в Великобритании, отмечает, что наибольшее количество инструментов такого регулирования в виде рекомендательных документов принимается различными организациями по вопросам корпоративного управления. В частности, Кодекс честной деловой практики, разработанный Ассоциацией трастов и инвестиционных фондов, утвержден британским Комитетом институциональных акционеров; Роль и обязанности директоров — рекомендательный документ, разработанный в рамках Ассоциации британских страховщиков; Обязанности секретаря компании;

Рекомендательная публикация Института дипломированных секретарей и администраторов [6, с. 57 – 58].

Предпочтительно как признание саморегулирования в сфере предпринимательства, так и понимание его значения. В литературе не только определяется саморегулирование, но и указываются его достоинства и недостатки.

Так, в Толковом словаре Дж. Блэка self-regulation (саморегулирование) определен как правительственный подход к регулированию какого-либо из секторов экономики, заключается в том, что формулируются только общие цели, но задача разработки и внедрения в жизнь детальных правил предоставляется органу, состоящему из действующих в данном секторе лиц. Достоинство данного подхода заключается в том, что люди, которые работают в данном секторе, могут лучше аутсайдеров выявлять проблемы и разрабатывать реалистичные методы управления. Опасность саморегулирования заключается в том, что оно позволяет слишком активно действовать в защиту уже существующих в данном секторе фирм и слишком слабо – в интересах потребителей или предоставления возможностей новаторам и производителям, впервые поступающим на данный рынок [7, с. 658].

Иногда предпочтительно совместное регулирование. Европейская Комиссия определяет общее регулирования следующим образом: "Представители бизнеса и потребителей согласовывают права потребителей и обязательства компаний при содействии государственных органов, что приводит к правовым последствиям". Сравним это с "саморегулированием", которое, согласно определению Европейской Комиссии, состоит из "добровольных обязательств компании перед потребителями, принятых индивидуально или в рамках членства в торговой ассоциации, организации или даже соглашения с другой компанией". Основная разница между общим регулированием и саморегулированием заключается в роли правительства и степени применения закона. Согласно определению Европейской Комиссии, совместное регулирование представляет собой сочетание государственного регулирования и коммерческого саморегулирования. Такой институт может снова превратиться в государственное регулирование, особенно если неудачное внедрение саморегулирования требует от государства применения резервных возможностей.

Наконец, с правовой точки зрения государство может опираться на смешанные схемы регулирования для осуществления самого регулирования, которое в противном случае должно быть исключительно функцией государства. Государство может сделать такой выбор по экономическим соображениям, поскольку объекты регулирования имеют больший опыт в решении вопроса о том, какими должны быть правила регулирования. Передав функции регулирования представителям производства или торговли, государство освобождается от расходов на регулирование. Представители производства или торговли заинтересованы в выполнении этой функции, так как они могут избежать ситуации чрезмерного, с их точки зрения, регулирования. Они могут также предоставлять преимущества своим представителям, установив высокие стандарты доступа на рынок, исключая таким образом конкурентов, и получать преимущества для улучшения своей репутации [8, с. 67 – 68].

В юридической литературе признается допустимым саморегулирование пользования субъективными правами, которые композиционно составляют право на предпринимательскую деятельность [9, с. 358]. При этом под саморегулированием (включая самоорганизацию и самоуправление) понимается привлечение соответствующих ресурсов современного гражданского общества, прежде всего его корпоративных институтов (организаций, предприятий) [10, с. 25].

Одной из сфер предпринимательской деятельности, где саморегулирование является наиболее развитым, является коммерческая рекламная деятельность. По мнению Н. Саниахметовой и А. Черемновой, альтернативой государственному регулированию рекламы является саморегулирование рекламной деятельности, что может решать проблемы информирования о рынке дешевле и быстрее, чем государственное регулирование. Одним

из способов саморегулирования является установление стандартов рекламной деятельности, которые рекламодатели добровольно соблюдают [11, с. 159].

Вместе с тем следует отметить, что есть такие сегменты рынка и предпринимательства, где вследствие их специфики саморегулирование практически исключено или сводится к минимуму из-за необходимости усиленного государственного регулирования. К таким сферам относятся естественные монополии.

Саморегулирование в чистом виде не подходит также для экономического регулирования большинства услуг общего интереса вследствие уникального сочетания характеристик: они одновременно представляют собой естественные монополии и важнейшие услуги. Таким образом, пока еще в этих секторах необходимо государственное регулирование, а не саморегулирование. Однако государственное регулирование может провести диалог между промышленностью и другими организациями, такими, как группы потребителей или экологические организации, а это уже концепции саморегулирования Европейской Комиссии. Внешние органы могут участвовать в решении таких вопросов, как обсуждение цен и разрешение споров, как это происходит в других странах. Таким образом, саморегулирование может усилить эффект установленного законом регулирования, а значит, и публичного права, а также выступить в качестве форума для рассмотрения индивидуальных жалоб [12, с. 36].

Саморегулирование в предпринимательстве понимается как регулирование определенных рынков и сфер предпринимательской деятельности самими ее участниками, без вмешательства государства. Оно означает установление соответствующих правил для участников определенного сегмента рынка, включая санкции за нарушение этих правил, механизмы разрешения конфликтов между участниками рынка и др... С этой целью ими создаются специальные организационные структуры — саморегулируемые организации, которым предоставляются определенные полномочия, посредством реализации которых осуществляется саморегулирование в той или иной сфере предпринимательства.

Ученые-экономисты считают, что в рамках организаций саморегулирования возможен негосударственный контроль за соблюдением членами ассоциации требований законодательства и внутренних стандартов организации. Кроме того, в рамках организаций саморегулирования реально создание эффективных механизмов гарантий третьим лицам путем введения субсидиарной ответственности членов организации, использования механизмов коллективного страхования и т.п. Если организация саморегулирования действительно обеспечивает мониторинг деятельности членов и гарантии третьим лицам, то для членов организации предусматриваются упрощенные процедуры текущего государственного контроля. Таким образом, решается еще одна задача — сокращается "поле" государственного контроля, что при соответствующем развитии саморегулирования может способствовать существенной экономии государственных средств [12, с. 87].

Следует согласиться с Я. Крючковой, что организации саморегулирования в значительном количестве случаев могут представлять собой эффективные структуры управления сделками. При этом подобные организации выступают производителями нескольких типов благ. Собственно обеспечение контрактов является одной из функций данных организаций, эффективность выполнения которой тесно связана с реализацией других функций. В то же время существует реальная возможность превращения организации саморегулирования в закрытую монополию. Для того чтобы не допустить этого, необходимо установление определенных общих законодательных норм, регулирующих деятельность таких организаций в рамках антимонопольного и иного законодательства [13, с. 143].

Есть сферы предпринимательской деятельности, где в силу специфики саморегулирования деятельность саморегулируемых организаций приобретает наиболее распространенный характер (например, деятельность в сфере коммерческой рекламы, на рынке финансовых услуг). В этих сферах саморегулируемые организации

как правовая форма негосударственного регулирования предпринимательской деятельности имеют особо важное значение.

Сфера коммерческой рекламной деятельности является одним из сегментов предпринимательства, где альтернативой государственному регулированию рекламы является саморегулирование рекламной деятельности, которое имеет возможность решать проблемы информирования на рынке дешевле и быстрее, чем государственное регулирование. Н. Саниахметова считает, что для предотвращения недобросовестной рекламы важным наряду с использованием законодательного регулирования рекламной деятельности является саморегулирование с помощью разного рода кодексов этики, принятых профессиональными объединениями рекламодателей и распространителей рекламы [11, с. 234].

В ст. 29 Закона Украины "О рекламе" предусмотрены права объединений граждан в области рекламы. Целесообразно саморегулирование участников рекламной деятельности — рекламодателей, распространителей и производителей рекламы. Одним из способов саморегулирования является установление стандартов рекламной деятельности, которых рекламодатели добровольно придерживаются.

В то же время в саморегулировании рекламы может возникнуть ряд проблем. Так, саморегулирование рекламной деятельности должно быть тщательно сформулированным для предотвращения проблем, связанных с антимонопольным регулированием. Если правила саморегулирования, разработанные группой организаций (рекламодателей), которые осуществляют саморегулирование, исключают вступление на рынок новых субъектов или существенно ограничивают их конкурентные возможности, то они могут подпадать под действие антимонопольно-конкурентного законодательства и быть признаны противоправными. Кроме того, следует учитывать, что разработка правил саморегулирования может потребовать значительных затрат, и многие продавцы, довольные тем, что их товары превосходят средний уровень, отдают предпочтение расходованию своих ресурсов на рекламу, информирующую о достоинствах этих товаров, а не на разработку общих правил саморегулирования.

Поэтому без преувеличения важности государственного регулирования рекламы в Украине не следует абсолютизировать и саморегулирование как способ регулирования рекламной деятельности. В практике Украины саморегулирование как альтернативный государственному регулированию подход не столь активный и оперативный, как это необходимо [122, с. 165].

Как справедливо отмечается в литературе, термин "саморегулируемая организация" уже достаточно прочно закрепился в законодательстве Украины. Создание саморегулируемых организаций как негосударственных регуляторов рынков финансовых услуг предусмотрено рядом законов Украины, в частности "О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг", "Об институтах совместного инвестирования (паевые и корпоративные инвестиционные фонды)", "О кредитных союзах", "Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине". Впервые понятие "саморегулируемая организация" появилось в украинском законодательстве с принятием Закона Украины "О государственном регулировании рынка ценных бумаг". Ст. 1 этого Закона определяла саморегулируемую организацию как добровольное объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг, не имеющее целью получение прибыли, созданное с целью защиты интересов своих членов, интересов владельцев ценных бумаг и других участников рынка ценных бумаг и зарегистрированное Государственной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку. Сегодня саморегулируемые организации определены Законом Украины "О ценных бумагах и фондовом рынке" как один из участников фондового рынка Украины. В соответствии со ст. 2 этого Закона саморегулируемая организация профессиональных участников фондового рынка — неприбыльное объединение участников фондового рынка, осуществляющих профессиональную деятельность на фондовом рынке по торговле ценными бумагами, управление активами институциональных

инвесторов, депозитарную деятельность (деятельность регистраторов и хранителей), образованное в соответствии с критериями и требованиями, установленными Государственной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку.

Согласно Положению о саморегулируемой организации рынка ценных бумаг, утвержденному приказом Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, саморегулируемая организация создается в организационно-правовых формах, предусмотренных законодательством, действует на основании Устава, учредительного договора (если это предусмотрено для выбранной организационно-правовой формы), а также правил этой организации. Статус саморегулируемой организации могут получить объединения профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Статус саморегулируемой организации предоставляется Государственной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку тем организациям и объединениям, которые имеют достаточно ресурсов для выполнения уставных обязательств (достаточное количество квалифицированных специалистов, компьютерного оборудования, средств связи, денежных средств на осуществление контроля за деятельностью своих членов, которая должна соответствовать законодательству Украины и др.) саморегулируемой организации по разработке и внедрению правил, стандартов и требований к осуществлению операций на фондовом рынке, сертификации специалистов фондового рынка, предоставления лицензий лицам, которые осуществляют профессиональную деятельность на фондовом рынке в случае делегирования таких полномочий, сбора, обобщения и аналитической обработки статистической информации о профессиональной деятельности на фондовом рынке, внедрения кодексов поведения, регламентов и правил осуществления операций с ценными бумагами, обеспечения своевременного информирования участников об изменениях внутренних процедур, правил деятельности и законодательства о ценных бумагах и всех изменениях, вносимых в него. Если Комиссией будет определено, что саморегулируемая организация не имеет достаточно ресурсов для выполнения уставных обязательств, Комиссия лишает объединения устава саморегулируемую организацию. Целями основания саморегулируемой организации являются: 1) обеспечение высокого профессионального уровня деятельности участников рынка ценных бумаг, 2) представительство участников саморегулируемой организации и защита их профессиональных интересов, 3) профессиональная подготовка и повышение квалификации специалистов — участников саморегулируемой организации, уполномоченных осуществлять операции с ценными бумагами; 4) информирование своих участников относительно законодательства о ценных бумагах и обо всех изменениях, вносимых в него; 5) разработка и контроль за соблюдением норм и правил поведения, регламентов, правил осуществления операций с ценными бумагами, требований к профессиональной квалификации специалистов — участников саморегулируемой организации, уполномоченных осуществлять операции с ценными бумагами, и других документов, предусмотренных законодательством, 6) внедрение эффективных механизмов разрешения споров между участниками саморегулируемой организации и их клиентами, 7) разработка и внедрение мероприятий по защите клиентов участников саморегулируемой организации и других инвесторов, а также соблюдение этических норм и правил поведения участников саморегулируемой организации в их отношениях с клиентами.

В литературе считается, что основной задачей саморегулируемой организации является осуществление негосударственного регулирования рынка ценных бумаг, которое заключается в том, что саморегулируемая организация, созданная на основе членства, объединяет значительную часть профессиональных участников рынка ценных бумаг соответствующего направления деятельности (в Украине — более 50%), которые, действуя на принципах саморегулирования (самоуправления), принимают стандарты и правила осуществления соответствующего вида деятельности на

рынке ценных бумаг, организуют осуществление контроля за своей деятельностью со стороны саморегулируемой организации, передают ей полномочия представлять и защищать интересы своих членов, интересы инвесторов и других участников рынка ценных бумаг. Кроме того, при саморегулируемых организациях создаются постоянно действующие третейские суды (арбитражи, арбитражные комиссии), призванные рассматривать споры между / или при участии членов саморегулируемых организаций, возникающие по поводу осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

По мнению А. Онуфриенко, можно констатировать, что нормы действующего законодательства предусматривают две группы полномочий в саморегулируемых организациях на рынке ценных бумаг.

Первая группа — это полномочия, делегированные саморегулируемой организации самими участниками. Реализация этих полномочий, в том числе и установление обязательных требований к членам саморегулируемой организации и подверженность их негативным последствиям за невыполнение таких требований, основывается на договорных отношениях между членом саморегулируемой организации и организацией, но не подкрепляется средствами воздействия со стороны государства.

Вторая группа — это полномочия, предоставленные государством соответствующим государственным органам и делегированные последним в саморегулируемые организации. Реализуя эти полномочия, саморегулируемая организация осуществляет отдельные элементы государственного регулирования рынка ценных бумаг. Требования, установленные саморегулируемой организацией при реализации указанных полномочий, — это обязанности участников саморегулируемой организации, которые установлены в нормативных актах, и поэтому их невыполнение должно повлечь за собой негативные последствия, аналогичные последствиям за невыполнение норм действующего законодательства.

Итак, ученый считает, что саморегулируемые организации можно классифицировать как особые негосударственные органы, которые могут осуществлять отдельные элементы государственного регулирования на рынке ценных бумаг [14, с. 58 — 59].

Таким образом, саморегулируемые организации, создаваемые участниками рыночных отношений (предпринимательства), функционируют в различных сегментах рынка. При этом особенности соответствующей отрасли экономики и предпринимательства обусловливают специфику содержания и форм деятельности, основанную на действующем законодательстве и внутренних стандартах.

Подводя итоги, необходимо отметить, что государственное регулирование и саморегулирование в сфере предпринимательства не должны исключать друг друга, их сочетание является одним из проявлений сочетания публичных и частных интересов в сфере предпринимательства и необходимостью в современных условиях. Соотношение государственного регулирования и саморегулирования, доля каждого из них и значение в предпринимательстве определяются уровнем развития и конкретной сферой. Саморегулирование в сфере предпринимательства может быть ограничено только определенными законодательством средствами государственного регулирования предпринимательской деятельности, обеспечит оптимальное сочетание саморегулирования и государственного регулирования предпринимательской деятельности при формировании правового хозяйственного порядка;

Сферами предпринимательства, где саморегулирование является наиболее развитым, являются рынок ценных бумаг, аудит и коммерческая.

Библиографический список

1. Основи економічної теорії: підруч. / За ред. А.А. Чухна. — К.: Вища школа, 2012. — 606 с.

2. Михасюк І. Державне регулювання економіки: підруч. / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка. — За ред. І. Михасюка. — К.: Атіка, Ельга-Н, 2010. — 592 с.

3. Мандрица В.М. Российское предпринимательское право: монограф. /

В.М. Мандрица. — Ростов на/Д: Феникс, 2009. — 544 с.

4. Попондопуло В.Ф. Правовой режим предпринимательства: Монограф. / В.Ф. Попондопуло. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2004. — 208 с.

5. Харитонова Е.И. Административно-правовые отношения: Монограф. / Е.И. Харитонова. — Одесса: Б.и., 2004. — 301 с.

6. Кибенко Е.Р. Корпоративное право Великобритании. Законодательство. Прецеденты. Комментарии / Е.Р. Кибенко. — К.: Юстиниан, 2003. — 368 с.

7. Блэк Дж. Экономика: Толковый словарь: англо-русский / Дж. Блэк. — М.: ИНФРА-М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. — 840 с.

8. Сімпсон Р. Регулювання послуг загального інтересу в ЄС: навч. посіб. / Р. Сімпсон, О.М. Синкова. — О.: Одеська нац. юрид. акад., 2012. — 129 с.

9. Крусс В.И. Право на предпринимательскую деятельность — конституционное полномочие личности: Монограф. / В.И. Крусс. — М.: Юристъ, 2009. — 672 с.

10. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. — М.: Юристъ, 2008. — 477 с.

11. Саниахметова Н.А. Законодательство Украины о коммерческой рекламе. / Н.А. Саниахметова, А.И. Черемнова. — Харьков: Одиссей, 2013. — 256 с.

12. Аузан А. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования / А. Аузан, П. Крючкова // Вопросы экономики. — 2010. — № 5. — С. 73—88.

13. Крючкова Я. Саморегулирование бизнеса как способ управления контрактными отношениями / Я. Крючкова // Вопросы экономики. — 2011. — № 6. — С. 129—143.

14. Онуфрієнко О. Регулятивні функції саморегулівних організацій на ринку цінних паперів / О. Онуфрієнко // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 2. — С. 58—59.

Timoshenko A.V., e-mail: mbubliy@gmail.com
Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; applicant of the department of economic theory and finance (Ukraine, Kharkov);
Scientific adviser — Degtyar A.O., Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, head of the department of economic theory and finance, doctor of sciences in public administration, professor (Ukraine, Kharkov)

STATE REGULATION AND SELF-REGULATION OF ENTREPRENEURSHIP IN UKRAINE

The article considers the state regulation and self-regulation of entrepreneurship in modern Ukraine. The author summarizes different views on the concept of self-regulation organizations in the system of regulation of business. The author analyses the activity of self-regulating organizations, established by participants of market relations (enterprises) operating in different market segments.

Key words: public finance, public administration, the Treasury, management of public finances, state budget.