

9. Моргунова Е.Л., Оболонская Е.А. Институт страхования как механизм обеспечения правовой защиты // Трибуна молодых ученых. Правоприменение в системе охранительных правоотношений: сб. науч. тр. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. Вып. 9. С. 100–111.

10. Рассолова Т.М. Проблемы становления механизма правового регулирования обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

11. Акимов В.А., Лесных В.В., Радаев Н.Н. Основы анализа и управления риском в природной и техногенной сферах. М.: Деловой экспресс, 2004. С. 326–333.

12. Сплетухов Ю.А., Дюжиков Е.Ф. Страхование: учеб. пособие. М.: Инфра, 2002. С. 7.

13. Дихтиевский П.В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности. М.: ЮИТИ-ДАНА, 2004.

ИНСТИТУТ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

**К.М. Иванов, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрен институт саморегулирования как элемент гражданского общества, исторические этапы становления данного института, исследована его взаимосвязь с основными правами и свободами человека и гражданина.

Ключевые слова: саморегулирование, институт саморегулирования, саморегулируемые организации

SELF-REGULATION AS ELEMENT OF CIVIL SOCIETY

K.M. Ivanov.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

We consider a self-regulation as element of civil society, historical timeline of self-regulation. The self-regulation investigated in relation to the fundamental right of citizens.

Keywords: self-regulation, self-regulated organization

Саморегулирование представляет собой один из важнейших институтов гражданского общества, позволяющий гражданам реализовать фундаментальные права и свободы, установленные международными нормами и национальными законами. Право на свободу ассоциаций, на создание профессиональных союзов для защиты своих экономических и социальных интересов – эти и другие права, установленные Всеобщей декларацией прав человека [1], Международным пактом о гражданских и политических правах [2] и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах [3] не подлежат ограничению и являются основой создания стабильного общественного порядка и правового государства.

Первой саморегулируемой организацией, зафиксированной в истории, стала группа врачей. С течением времени в Италии стали появляться цеховые организации производства, которые в последствии вышли за пределы итальянских городов-государств. Цеха объединяли представителей одной профессии. Примерами подобных объединений могут также служить объединения Вольных Каменщиков со своим уставом и нормами и ливрейные корпорации в Англии. В средневековые времена образовывались объединения купцов – гильдии, создаваемые для защиты торговли и купечества от власти феодалов и пиратов, а также для получения привилегий [4].

История саморегулирования в России насчитывает более 140 лет. Данный правовой институт был положен в основу деятельности адвокатуры и коллегии адвокатов, нотариата и нотариальных палат. При проведении правовой реформы 1864 г. адвокатура создавалась как самоуправляющаяся организация. Пробразом саморегулируемой организации как союза предпринимателей являлась созданная в 1870 г. Московская биржа, уставом которой на ее представительный орган – биржевой комитет возлагалась защита интересов биржевого общества перед государственными и общественными организациями.

Историческим толчком для развития саморегулирования явились преимущества, которые реализовывались посредством данного механизма. Обычай каждого цеха требовали от его членов определенных профессиональных знаний и умений, а также соблюдения профессиональных и этических норм. Цех осуществлял разработку требований к профессиональной деятельности, регулирование и надзор за выполнением этих требований. Контроль необходим был для того, чтобы никто не опозорил честь мастера или члена цеха перед клиентами. В то же время цех защищал права своих членов перед другими субъектами экономической деятельности [4].

При этом одной из предпосылок возникновения объединений явилось необходимость устранения конкуренции. Кроме того, существовал строгий контроль за качеством товаров.

В рамках европейских государств институт саморегулирования существует давно. Практически любой вид деятельности, любой вид бизнеса в странах с развитой экономикой контролируется на уровне саморегулирования. Саморегулируемые организации действуют практически во всех областях общественной жизни и особенно в бизнесе. Профессиональные ассоциации во множестве отраслей производственной сферы и сферы услуг, профессиональных участников финансовых рынков, арбитражных управляющих, аудиторов, оценщиков и других общественно значимых профессий, наряду с государством, регулируют отношения в своем сегменте деятельности, вырабатывают правила поведения для участников объединения.

Саморегулирование, являясь эффективным способом реализации и защиты прав граждан, определяет степень развития правового государства и само является стимулом для формирования гражданского общества.

Становление и развитие гражданского общества связано с существенным изменением социальных связей и структур, правовых и государственных отношений. Само гражданское общество возникает в процессе и в результате отделения государства от социальных структур, обособление его как относительно самостоятельной сферы общественной жизни и одновременно разгосударствления ряда общественных отношений [5].

Гражданское общество представляет собой совокупность нравственных, религиозных, национальных, социально-экономических, семейных отношений и институтов, с помощью которых удовлетворяются интересы индивидов и их групп.

В юридической литературе выделяются следующие признаки гражданского общества:

- наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- самоуправляемость;
- конкуренция образующих его структур и различных групп людей;
- свободно формирующееся общественное мнение и плюрализм;
- всеобщая информированность и, прежде всего, реальное осуществление права человека на информацию;
- жизнедеятельность в нем базируется на принципе координации (в отличие от государственного аппарата, который построен на основе принципа субординации);
- многоукладность экономики;
- легитимность и демократический характер власти;
- правовое государство;
- сильная социальная политика государства, обеспечивающая достойный уровень жизни людей и др. [6].

Если начало реальному бытию гражданского общества, отмечает О.Э. Лейст, положили принятие и утверждение биллей о правах (Англия, США) и Декларации прав

человека и гражданина (Франция), то само гражданское общество – это общество равноправных людей, свободно проявляющих свою личность, творческую инициативу, общество равных возможностей, освобожденное от лишних запретов и дотошной административной регламентации. Законодательное признание юридического равенства людей на основе наделения их правами и свободами – едва ли не главный признак и основа гражданского общества. Гражданское общество не требует, чтобы кто-то его организовывал и направлял. Оно представляет собой саморегулирующуюся систему, нуждающуюся в охране, поддержании порядка, в существовании государства как совокупности публичных служб, выполняющих социальные функции [5].

Соглашаясь с вышеуказанным мнением отметим, что гражданское общество предполагает систему отношений граждан, их объединений, союзов, основанных на принципах свободы, равенства, законности. Свободное волеизъявление сторон на создание объединений должно способствовать развитию института саморегулирования, поскольку объединение является естественным процессом жизнедеятельности человека.

В юридической литературе существуют несколько подходов к понятию самоорганизации. Указанные подходы основываются на соотношении государственной системы управления и самоуправления. Так, саморегулирование понимается как продолжение государственного регулирования. Часть властных полномочий государства передается саморегулируемой организации. Это такие полномочия, как контроль за соблюдением соответствующих требований. Следующий подход основывается на противопоставлении саморегулирования государственному контролю. Саморегулируемые организации разрабатывают этические нормы, контролируют процесс их реализации. Это способствует самоорганизации отношений между членами организации. Третий подход основывается на взаимодействии государства с саморегулируемым объединением. Государство позволяет объединившимся субъектам предпринимательской или профессиональной деятельности разрабатывать этические и корпоративные нормы и следить за их реализацией, при этом не наделяя их правом подменять государство в правовом аспекте [7].

Шесть лет назад был принят Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [8], который позволяет определенным некоммерческим организациям, объединяющим субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, приобрести статус саморегулируемых организаций, а также регулирует иные отношения, связанные с деятельностью саморегулируемых организаций осуществлением их взаимодействия со своими членами, потребителями произведенных ими товаров, работ или услуг, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, то есть в законодательстве России нашел отражение подход взаимодействия государства и саморегулируемых организаций.

Саморегулирование – 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 [8].

Как отмечается в информационном материале аналитиков Комитета Государственной Думы по собственности, в различных странах мира большинство отраслей экономики функционирует, как правило, в рамках двух моделей регулирования их деятельности [9].

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 полномочий за отраслевыми объединениями предпринимателей, действующих не только в своем коммерческом, но и в публичном интересе, в части установления требований к осуществлению деятельности в своей сфере, ее текущего регулирования,

представления интересов отрасли во взаимоотношениях с государственными структурами. При этом государство сохраняет за собой основные контрольные функции и возможность регулировать процесс саморегулирования.

В научной литературе отмечается, что саморегулируемым организациям планируется постепенно передавать отдельные государственные функции в связи с отменой лицензирования отдельных видов деятельности, упрощением разрешительных процедур, а также возложить на эти организации некоторые контрольные и надзорные функции. Предполагается, что в результате реализации мероприятий административной реформы должны быть сформированы сильные и эффективные институты саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых сейчас государством. Тем самым саморегулируемым организациям передаются государственно-властные полномочия в сфере осуществления контроля за деятельностью субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности. Поэтому считается, что саморегулируемой может быть признана организация, которой передана публичная функция, ранее осуществлявшаяся государством. Такие организации наделяются публично-правовым статусом и создаются на основании выраженного в законе решения государства о передаче сильному и эффективному профессиональному сообществу определенных публичных функций [7, с. 47].

Журина И.Г. отмечает: «вследствие наделения саморегулируемых организаций публично-властными полномочиями в их деятельности наряду с методом координации используется метод субординации, который применяется в отношении членов саморегулируемой организации» [6, 10].

Харитонов Ю.С. полагает, что саморегулирование – понятие, близкое к понятию самоуправления. В данном случае речь должна идти об изменении природы власти и сферы управления коллективом (местного, производственного и т.п.), что влечет и перемену методов управления общественными и частными делами. Саморегулирование в области действия гражданского права, отмечает автор, обладает следующей совокупностью основных признаков: 1) по своей природе это установление правил поведения в указанной сфере, то есть регулирование гражданских отношений, обозначенных в ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации; 2) указанные правила адресуются конкретным частным субъектам или их определенной группе (сторонам договоров, профессиональным участникам рынка); 3) саморегулирование осуществляется самими субъектами гражданского права либо их уполномоченными объединениями (без помощи публично-правовых образований) [7, с. 48].

Следовательно, саморегулирование следует рассматривать как самостоятельную структуру управления конкретной сферой общественных отношений. Цель саморегулирования, отмечает Ю.С. Харитонов, состоит в управлении деятельностью субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, координация их деятельности. При этом государство контролирует деятельность уже не непосредственных участников рынка, а более крупных их образований, что намного упрощает выполнение соответствующей публичной функции.

Саморегулирование – институт, основанный на добровольном принятии экономическими агентами различного рода ограничений по отношению к собственному поведению на рынке с целью создания и поддержания положительной репутации. По мнению Е.Е. Смирнова, саморегулируемым организациям невыгодно нарушать установленные ими же правила поведения. Объединение участников рынка в саморегулируемые организации на принципах, предложенных в Федеральном законе о саморегулируемых организациях, будет способствовать повышению защищенности потребителей. «Играть нечестно по отношению к своим коллегам и к потребителям в профессиональном сообществе, – отмечает автор, – гораздо сложнее, чем по отношению к государству». Именно в силу этого саморегулируемые организации смогут воплотить идею отказа государства от реализации функций ведомственного, отраслевого нормотворчества и одновременно позволят избежать установления режима бесконтрольности в отношении членов предпринимательских сообществ [9].

Саморегулируемые организации образуются в рамках определенной профессиональной деятельности для защиты интересов своих участников. Саморегулируемые организации представляют законные интересы своих членов в их отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Функция регулирования саморегулируемых организаций выражается в разработке и установлении обязательных для выполнения их членами правил профессиональной деятельности, внутренних правил и стандартов деятельности и профессиональной этики. Они контролируют деятельность своих членов на предмет соблюдения законодательства и установленных правил, рассматривают жалобы на их действия [7, с. 48].

Федеральный закон о саморегулируемых организациях направлен на создание правовых основ для внедрения моделей эффективного сочетания государственного регулирования экономики с саморегулированием субъектов экономической деятельности. Активная деятельность саморегулируемых организаций позволит создать благоприятные условия для осуществления государственной политики по защите интересов субъектов бизнеса и снижению степени давления представителей государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения [9].

Федеральным законом о саморегулируемых организациях предусматривается, что государство, отказываясь от отраслевого нормотворчества в пользу саморегулируемой организации и сохраняя за собой функцию надзора за поведением участников рынка, одновременно предъявляет саморегулируемым организациям повышенные требования через реализацию принципа материальной ответственности их участников перед потребителями [8].

К сожалению, справедливо отмечает Е.Е. Смирнов, до сих пор отношения государства и общества непрозрачны и обременены массой бюрократических барьеров. Органы государственной власти и местного самоуправления не ориентированы в достаточной мере на потребности экономики и общества. Диапазон управленческих воздействий по-прежнему крайне узок, а сам их механизм неэффективен. Отсутствуют какие-либо административные процедуры четкого и однозначного определения целей и сферы государственного вмешательства, показателей ожидаемой эффективности, расчета затрат, а также процедуры публичной защиты такой необходимости, в результате чего чиновникам предоставляются широкие возможности для коррупции. В совокупности эти факторы негативно влияют на инвестиционный и предпринимательский климат и приводят к тому, что экономическое развитие страны сдерживается из-за недоверия бизнеса к государству, его способностям гарантировать определенные права. Поэтому устранение административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности является приоритетным направлением государственной политики [9].

Фундаментальные положения международных правовых актов, а также Конституции Российской Федерации [11], закрепляющих основные права и свободы человека, создают основу процесса саморегулирования в России.

Целями саморегулирования могут являться поддержания высокого качества товаров и услуг; поддержание высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в своей отрасли; упрощение государственного воздействия на определенные сферы общественных отношений; создание действенных и экономически выгодных механизмов защиты прав как членов саморегулируемой организации, так и потребителей.

Саморегулирование основывается на принципах добровольного объединения субъектов предпринимательской деятельности в саморегулируемые организации, формирования гражданско-правовых институтов, нацеленных на закрепление добросовестной практики ведения хозяйственной деятельности.

Важной составляющей развития института саморегулирования является создание со стороны государства стимулов для участников саморегулируемых организаций. Вместе с тем важнейшими стимулами участия в подобных объединениях должны стать не искусственно созданные поощрения, а стимулы, исходящие из социально-значимой роли

человека в обществе. Речь идет, прежде всего, о социальной ответственности граждан за качество производимых товаров или услуг, о поддержке не только членов организации, но и потребителей. Это создаст благоприятную основу для дальнейшего развития процесса саморегулирования в России, возродит утраченные традиции объединения граждан с целью самоуправления и саморегулирования.

Мировой опыт показывает, что институт саморегулирования является самоподдерживающимся, самовоспроизводящимся, поскольку саморегулируемым организациям и их участникам невыгодно нарушать установленные правила поведения, так как через систему определенных экономических условий и стимулов участники предпринимательской деятельности вынуждены придерживаться действующих в отрасли требований [9].

Таким образом, гражданское общество предполагает механизмы самоорганизации, реализуемые самостоятельно и независимо от государства.

Саморегулирование представляет собой институт, который естественным образом исторически складывался путем реализации прав и интересов производителей товаров. Саморегулирование опосредует отношения производителей и потребителей. Взаимовыгодное партнерство в рамках саморегулируемой организации позволяет обеспечить защиту интересов как производителей, так и потребителей. Высокий уровень социальной ответственности членов саморегулируемого объединения обеспечивает качество товаров или оказываемых услуг, что исключает излишнее государственное вмешательство в урегулирование соответствующих правоотношений.

Саморегулирование играет важную роль в деятельности правовых и социальных систем современного общества. В целях развития саморегулирования как элемента гражданского общества необходимо:

- использование научно-обоснованного подхода к процессу саморегулирования;
- пропагандистская деятельность посредством средств массовой информации, сети Интернет, социальной рекламы об особенностях работы и о положительном опыте саморегулируемых организаций;
- осуществление деятельности членов объединений, направленной на формирование положительной репутации саморегулируемых организаций;
- государственная поддержка процесса саморегулирования;
- реализация принципа свободы в формировании саморегулируемых организаций.

Литература

1. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г. // Организация Объединенных наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.10.2013).
2. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 дек. 1966 г. // Организация Объединенных наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 25.10.2013).
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 дек. 1966 г. // Организация Объединенных наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 25.10.2013).
4. Саморегулирование // Саморегулирование: информ. портал. URL: <http://sroportal.ru/samoregulirovanie/> (дата обращения: 21.10.2013).
5. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 86.
6. Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учеб. пособие. М.: Проспект, 2010. С. 50.
7. Харитоновна Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. 304 с.

8. О саморегулируемых организациях: Федер. закон Рос. Федерации от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 3 дек. № 49. Ст. 6076.
9. Смирнов Е.Е. Принят Закон «О саморегулируемых организациях» // МСФО и МСА в кредитной организации. 2007. № 4.
10. Журина И.Г. Гражданско-правовой статус саморегулируемых организаций в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
11. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. М.: Проспект, 2013.

ДОБРОВОЛЬНАЯ ПОЖАРНАЯ ОХРАНА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

**А.Н. Смертин, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проанализированы теоретико-правовые аспекты российского пожарного добровольчества, исследованы нормативные правовые акты и институты, которые способствовали становлению добровольной пожарной охраны в России.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, теоретико-правовые аспекты российского пожарного добровольчества

VOLUNTARY FIRE PROTECTION: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

A.N. Smertin.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article analyses theoretical and legal aspects of Russian fire volunteering, investigates the regulations and institutions that contributed to the formation of volunteer fire departments in Russia.

Keywords: voluntary fire protection, theoretical and legal aspects of Russian fire volunteering

В настоящее время практически во всех странах мира, наряду с профессиональной пожарной охраной, существует добровольная пожарная охрана. Её организационная структура, система управления, формы мотивации работников определяются региональными и национальными факторами и традициями. Так, в большинстве стран Европы добровольная пожарная охрана организована с целью объединения усилий граждан в борьбе с пожарами. Для достижения этой цели осуществляются соответствующие меры моральной и материальной мотивации.

Особенностью добровольной пожарной охраны европейских стран является то, что она входит в общественные объединения (союзы, ассоциации и др.) наряду с профессиональными пожарными и научно-техническими организациями, занимающимися вопросами разработки и производства пожарной техники и пожарно-технического вооружения.

В России пожарная охрана также имеет давние традиции. До революции 1917 г. пожарная охрана в основном была добровольной. В последующие годы многие традиции добровольчества были утрачены, так как был взят курс на создание в каждом городе и районном центре военизированной пожарной охраны. Однако к 90-м гг. прошлого века добровольная пожарная охрана в сельских населённых пунктах и на многих объектах народного хозяйства практически возродилась.

Добровольная пожарная охрана – форма участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности.

Добровольный пожарный – физическое лицо, участвующее в деятельности по предупреждению и тушению пожаров без заключения трудового договора, то есть на добровольной основе [1].