

УДК 346.1.

DOI 10.21661/r-464467

Ю.А. Кицай

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ РЫНКОВ

Аннотация: в статье формулируется определение механизма правового регулирования социально значимых рынков как элементов ядра социальной сферы и его задач, обосновывается совокупность факторов, обуславливающих эффективность данного механизма правового регулирования. С целью повышения эффективности механизма правового регулирования в соответствии с его задачами, предложена авторская классификация и дана характеристика режимов правового регулирования рынков социально значимых услуг по научно обоснованным критериям – степени государственных гарантий их оказания и социальной значимости отраслей социальной сферы.

Ключевые слова: социально значимые рынки, механизм правового регулирования, факторы эффективности.

J.A. Kitsai

LEGAL REGULATION OF SOCIALLY IMPORTANT MARKETS

Abstract: the article formulates the definition of the mechanism of legal regulation of socially important markets as elements of the core of the social sphere and its tasks, the set of factors that determine the effectiveness of this mechanism of legal regulation is substantiated. In order to improve the effectiveness of the legal regulation mechanism in accordance with its objectives, the author's classification is proposed and the characteristics of the regimes for the legal regulation of markets for socially important services on scientifically grounded criteria are provided – the degree of state guarantees for their provision and the social significance of the social sphere.

Keywords: socially important markets, mechanism of legal regulation, efficiency factors.

Изменения социальной сферы в последние годы в части правового регулирования значительны. Это не только использование цивилистического инструментария и правовых средств, в большей степени характерных для частноправового регулирования, но применение механизмов, свойственных предпринимательскому праву. С этой целью требуется разработка особого механизма предпринимательской деятельности, который будет учитывать и потребности экономического характера правового регулирования, и социальную направленность общественных отношений.

Принимая во внимание, что предпринимательская деятельность на социально значимых рынках – это деятельность экономическая, и раскрытие ее особенностей возможно, в первую очередь, через экономические категории, характеризующие товарное производство и рыночную экономику [6, с. 69], классификация данных рынков осуществлялась на основе экономического фактора – степени развития конкуренции. Этим, полагает А.Г. Быков, предпринимательское право коренным образом отличается от права гражданского, которое «по своей сути асоциально и политически индифферентно и не может быть иным. Оно просто регулирует имущественные и иные отношения, составляющие его предмет согласно ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), и не претендует на решение при этом каких-либо социальных и политических задач общества и государства». В этом заключаются ограниченные возможности гражданско-правового инструментария по сравнению с социально предпринимательскими правовыми средствами, как основы механизма правового регулирования социально значимых рынков.

На некорректность дефиниции предпринимательской деятельности, легализованной п. 1 ст. 2 ГК РФ, в которой нацеленность на извлечение прибыли рассматривается в качестве квалифицирующего признака, что и послужило основанием формулировки критикуемого принципа, ее чужеродность предмету гражданского права, уже обращалось внимание в научной литературе [4]. А.Г. Быков

полагал, что сформулированное определение игнорирует конституционную декларацию социального государства и соответственно, не учитывает социальные функции предпринимательства. С целью исправления концептуальной ошибки предлагалось скорректировать не только принципы предпринимательского права, но и легализовать принцип социальной направленности гражданско-правового регулирования, что следует принять во внимание при формулировке концептуальных принципов механизма правового регулирования социально значимых рынков.

Любая система, в том числе и механизм правового регулирования, «лишь тогда будет устойчивой, стабильной, способной к поступательному последовательному развитию, когда она имеет в своей структуре основополагающие, базовые элементы, предопределяющие ее сущность, строение, функционирование и назначение» [1, с. 5].

Принципы развития конкуренции на социально значимых рынках, зафиксированные в п. «в» ст.3 Стандарта [11], включают следующие пять принципов – норм: ориентация на потребителя; заинтересованность высшего должностного лица; системный подход; постоянное улучшение деятельности; прозрачность деятельности [11]. Однако, данные принципы, наряду с нормативными гражданскими и предпринимательскими правовыми принципами, не в полной мере охватывают сущность, функционирование и назначение механизма правового регулирования социально значимых рынков и потому нуждаются в дополнении не-нормативными концептуальными принципами. Представляется, что в большей мере социальную направленность и специфику правового регулирования социально значимых рынков характеризуют принципы-идеи социального предпринимательства, наиболее оптимально способные обеспечить эффективность правового воздействия.

Под «эффективностью» правового регулирования в научной литературе принято понимать соотношение между результатом правового воздействия и стоящей перед ним целью [5, с. 108]. Рассматривая стимулы и ограничения, как

правовые средства, А.В. Малько под «эффективностью» предлагает понимать «степень реализации социальной ценности правовых стимулов и правовых ограничений, удовлетворения интересов людей и, в конечном счете, упорядочения общественных отношений» [8].

В научной литературе отмечается, что наиболее эффективным элементом механизма правового регулирования рынка социально значимых услуг признается договор, стимулирующий спрос и предложение и отражающий экономико-правовую модель рынка. Подчеркивая ключевое значение договора в механизме правового регулирования рыночных отношений В.В. Меркулов отмечает, что он выступает «средством организации системы правовых средств, обеспечивающих регулирование отношений гражданского оборота» [9, с. 7].

К факторам, задающим эффективность механизма правового регулирования социально значимых рынков, следует отнести нацеленность правовых средств на удовлетворение потребностей в социально значимых услугах, повышение качества жизни и социальной защищенности российских граждан и концептуальные социально предпринимательские принципы-идеи.

Сложность выбора эффективного правового инструментария заключается в различиях правовой природы общественных отношений, складывающихся на социально значимых рынках, требующих не однородных правовых режимов воздействия, обусловленных необходимостью поиска оптимального соотношения публичных и частных правовых средств. К сожалению, следует констатировать, что нормативная логика отбора социально значимых рынков, легализованных в Стандарте развития конкуренции, не вполне понятна. С точки зрения выбора оптимального механизма правового регулирования целесообразней принимать во внимание такие критерии, как степень приоритетности (значимости) отрасли социальной сферы и различия в правовом режиме оказания социально значимых услуг, а не уровень развития конкуренции, зависящей от конъектуры рынка. Колебания социально-экономической политики не должны негативно сказываться на оптимальности выбора элементов механизма правового регулирования.

Легальное определение конкуренции содержится в п.7 ст.4 федерального закона от 27.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции». Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. При таком подходе конкурентная борьба нацелена на получение более выгодных условий сбыта товара, что дает основание для связи конкуренции исключительно с целью максимизации прибыли [13, с. 40]. Несомненно, что рыночные отношения в любой сфере общественной жизни могут нормально развиваться только на конкурентной основе. Однако легальное определение вряд ли может быть признано универсальным в отношении конкуренции в социальной сфере, так как в соответствии с принципами-идеями социального предпринимательства, получение прибыли вторично к цели повышения качества жизни и социальной защищенности российских граждан. Только с этой целью должно связываться развитие конкуренции в социальной сфере.

Представляется, что в Стандарте термин «социально значимый рынок» применяется, как тождественный понятию отрасль социальной сферы. К сожалению, в российских нормативно-правовых актах отсутствует легальное определение данного понятия, что приводит к многозначной трактовке ее экономико-правового содержания и состава, «терминологической омонимии» [14, с. 17]. В этой связи, с целью повышения эффективности механизма правового регулирования социально значимых рынков, следует определиться с научными подходами к определению значения термина «социальная сфера».

Наиболее популярным, предложенным еще Адамом Смитом, является «отраслевой» подход. Суть его заключается в том, что социальная сфера представляет собой систему отраслей, представляющих в совокупности одну из основных сфер производства – непроизводственную сферу [16, с. 747]. При таком подходе

под непроизводственной сферой понимается комплекс отраслей, не производящих осозаемых ценностей связанных с удовлетворением нематериальных потребностей человека. В соответствии с международной хозяйственной классификацией, видимо подготовленного на основе «отраслевого» подхода, общероссийский классификатор видов экономической деятельности все отрасли народного хозяйства подразделяет на материальное производство и непроизводственную сферу услуг. В связи с этим в экономической литературе непроизводственную социальную сферу чаще всего отождествляют со сферой услуг [12, с. 318].

Второй подход к определению социальной сферы основан на оценке социальной значимости ее отраслей и их влияния на обеспечение уровня и качества жизни населения [7]. Представляется, что оба эти подхода частично взяты за основу при разработке «Стандарта развития конкуренции в субъектах РФ» [11], в котором значимость отраслей социальной сферы определяется с учетом утвержденного перечня приоритетных и социально значимых региональных рынков, связанных со сферой услуг. В механизме правового регулирования социально значимых рынков, функционально нацеленных на решение задач обеспечения приращения и сохранения человеческого потенциала общества, публично правовые элементы могут быть максимально допустимы, и соотношение частных и публичных правовых средств должно быть в пользу последних.

Вместе с тем, нет сомнения в том, что данный механизм – это конкурентный рыночный механизм, а не публичная функция. Дискуссия о том, может ли социальная услуга [3, с. 55], или не может быть, признана категорией рыночного товарообмена [15, с. 13], разрешена временем и правоприменительной практикой. Предложенный с января 2015 года федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [10], концептуально новый рыночный подход к оказанию услуг [2], доказал обоснованность необходимости применения к данным отношениям конкурентного рыночного механизма. Легализованная модель социального обслуживания предоставляет возможность негосударственным организациям социального обслуживания, вне зависимости

от формы собственности и ведомственной принадлежности, претендовать на статус «поставщика социальных услуг» с гарантированным доступом к бюджетному финансированию. Социально обеспечительные и административно правовые режимы регламентации отношений по оказанию социально значимых услуг уже не соответствуют правовой природе складывающихся общественных отношений и бесперспективны. Правовое обеспечение конкурентного рыночного механизма в социальной сфере возможно исключительно на социально предпринимательской основе.

Механизм правового регулирования рынка гарантированных государственным (федеральным, региональным, муниципальным) бюджетом социально значимых услуг – является конкурентным рыночным механизмом с высоким уровнем публично правового участия. Конституционно декларируемая модель социального государства обеспечивает, максимально высокий и возможный в соответствии с социально экономическими реалиями, уровень публичных гарантий. В сфере правового регулирования оказания не бюджетных, негарантированных, дополнительных социально значимых услуг в приоритетных отраслях (медицина, социальное обслуживание, образование, культура и массовый спорт) социальной сферы, уровень публично правового участия значительно слабее. Вместе с тем, приоритетность отрасли социальной сферы обуславливает необходимость публично правового воздействия, придающего специфику данному конкурентному рыночному механизму.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Механизм правового регулирования рынков социально значимых услуг представляет собой сбалансированный инструментарий, состоящий из системы взаимодействующих элементов (частных и публичных правовых средств), оптимальное соотношение которых гарантирует результативное воздействие на общественные отношения по оказанию услуг с целью обеспечения их качества и

доступности, как фактора повышение уровня жизни и социальной защищенности российских граждан.

2. Задачами механизма правового регулирования социально значимых рынков, как элементов ядра социальной сферы, является правовое обеспечение конкурентного рыночного механизма: а) в приоритетных отраслях, непосредственно обеспечивающего приращение и сохранение человеческого потенциала российского общества (медицина, социальное обслуживание, образование, культура и массовый спорт); б) в отраслях социальной сферы, способствующих приращению и сохранению человеческого потенциала общества (ЖКХ, транспорт, связь, розничная торговля и т. д.).

3. Эффективность механизма правового регулирования социально значимых рынков, как соотношение между результатом правового воздействия и стоящей перед ним социальной целью, следует определять в совокупности трех групп факторов: а) задающих свойства его эффективности (нацеленность правовых средств на удовлетворение потребностей в социально значимых услугах, повышение качества жизни и социальной защищенности российских граждан, концептуальные социально предпринимательские принципы-идеи, задачи); б) определяющих социальную ценность и оптимальность выбора правового инструментария для достижения результата; в) обеспечивающих эффективность правовых средств путем создания необходимых для этого условий и устранения препятствий организационно-правового характера, то есть разработке научно-практических рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства в исследуемой сфере.

4. К факторам эффективности механизма правового регулирования социально значимых рынков, определяющим социальную ценность и оптимальность выбора правового инструментария для достижения результата относится обоснованность применения режима правового регулирования, максимально соответствующего правовой природе опосредуемых отношений.

Методологическое значение полученных выводов заключается в том, что они служат отправными точками последующего исследования основных направлений совершенствования механизма правового регулирования социально значимых рынков.

Список литературы

1. Баранов А.В. Нормы-принципы в механизме правового регулирования // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2016. – №4 (22). – С. 5.
2. Барков А.В. Инновационно-правовая конструкция отношений по представлению социальных услуг: обсуждаем проект ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – №3–2. – С. 34–37.
3. Барков А.В. Рынок социальных услуг: проблемы правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2009.
4. Барков А.В. Социальная направленность предпринимательской деятельности как правовой принцип // Предпринимательское право. – 2016. – №3. – С. 21–24.
5. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. – 1999. – №5.
6. Быков А.Г. О содержании курса предпринимательского права и принципах его построения // Предпринимательское право в рыночной экономике. – М.: Новая правовая культура, 2004. – 503 с.
7. Жеребин В.М. Уровень жизни населения / В.М. Жеребин, А.Н. Романов. – М.: Юнити-Дана, 2002.
8. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2003.
9. Меркулов В.В. Гражданско-правовой договор в механизме регулирования товарно-денежных отношений: Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 1994.

10. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2013 г. №442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – №52. – Ч. I. – Ст. 7007.
 11. Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. №1738-р // Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://qps.ru/uEohb> (дата обращения: 16.07.2017).
 12. Райсберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райсберг, Л.Ш. Лазовский, Е.Б. Стародубцева. – 3-е изд. – М.: Инфра-М, 2001. – С. 318.
 13. Серегин Д.И. Недобросовестная конкуренция как правовая категория: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 40.
 14. Фахрутдинова Е.В. Социальная сфера и национальная экономика: теоретические предпосылки формирования приоритетных национальных проектов в социальной сфере // Российское предпринимательство. – 2009. – №6. – С. 17.
 15. Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – С. 13.
 16. Экономическая энциклопедия / Под ред. Л.И. Абалкина. – М., 1999. – С. 747.
-

Кицай Юлиана Анатольевна – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет им. И. Канта», Россия, Калининград.

Kitsai Juliana Anatolyevna – PhD in Law, associate professor, associate professor of the Department of Civil Law and Process at Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia, Kaliningrad.
