

РАЗЪЯСНЯЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

УДК 342.9

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СФЕРЕ

© 2024

Л.Е. Калинина

Российская таможенная академия

Целью работы является исследование саморегулируемых организаций как субъектов публичного управления в продовольственной сфере. Рассмотрен положительный опыт использования саморегулирования в Европейском союзе и в Италии. Предложены некоторые меры по совершенствованию института саморегулируемых организаций.

Ключевые слова: продовольственное законодательство, саморегулируемая организация, сфера продовольствия, предпринимательские отношения.

В современных условиях общественные отношения развиваются стремительно, и правила поведения, вырабатываемые участниками отношений, могут иметь разную природу. Продовольственное законодательство находится под влиянием как административного, так и гражданского права. При этом зачастую сложно сказать – какого влияния отношения в сфере продовольствия испытывают больше, так как формально они могут быть гражданско-правовыми, а фактически – публичными, например конкуренция и ее защита. Необходимо отталкиваться от следующих базовых положений. Во-первых, продовольственное законодательство должно быть, и не просто быть, а должно иметь сбалансированную систему. Во-вторых, оно должно давать адекватный ответ на технологические вызовы на всех этапах – от производства до переработки и распределения. В-третьих, должно отражать как существенные, так и нематериальные аспекты на продовольственном рынке, например коммуникацию.

Юридические инновации – это не только ответ на технические приемы; они также сами по себе являются выражением разработки новых и оригинальных моделей и институтов посредством экспериментального подхода. В этом сложном и четко сформулированном процессе, который обогащает арсенал правовых инструментов новыми дополнениями и в то же время способствует консолидации и упрощению существующих правил, традиционные границы между публичным и частным правом приобретают новое содержание. Защищаемые интересы обычно классифицируются как «общественные блага», например защита прав потребителей и честная конкуренция, все больше полагаются на новые инструменты, которые используют



Л.Е. Калинина

Доцент кафедры административного и финансового права Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент

частные модели, такие как контракты, добровольное принятие правил и стандартов и гражданско-правовая компенсация в качестве инструмента принуждения вместо уголовных или административных санкций. В области контроля и надзора органы по сертификации частного характера выбираются для выполнения обязанностей, которые традиционно считаются «государственными».

Принятие в 2007 году Федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹ ввело в предпринимательские отношения нового субъекта, нехарактерного для российской правовой системы. Однако, при системном подходе, эти нормы права могут помочь качественно изменить продовольственную отрасль. «Саморегулирование» создает образ равенства, взаимности и внутреннего направле-

ния в том смысле, что заинтересованные стороны сами организуют свое поведение.

В самом упрощенном виде саморегулируемые организации должны были стать промежуточным звеном в системе государство – предприниматель, для решения вопросов о стандартизации деятельности и контроле за выполнением правил стандартов. Закон был принят, а организационных механизмов разработано не было. При этом нужно понимать, что закон вводил по сути новый тип отношений. Предпринимателям и профессионалам, целью которых на протяжении 17 лет было систематическое извлечение прибыли (получение дохода), предложили самостоятельно договориться и выработать правила, по которым они будут работать.

Отказавшись в рамках правового государства от актов СССР, которые не являлись в чистом виде актами законодательной или исполнительной власти, Российская Федерация предложила формировать общие профессиональные правила поведения без определения статуса этих норм. В такой системе (государство – саморегулируемая организация – предприниматель) необходим логичный механизм создаваемых отношений: предприниматель – субъект частного права, действующий диспозитивно, самостоятельно принимающий решения с учетом финансового интереса; государство – субъект публичного права, выполняет регулирующие, охранительные функции в экономике; саморегулируемые организации – субъект какого права?

Создание саморегулируемой организации выступает элементом частного права: некоммерческая организация, добровольность (правда, есть и обязательность. – *Прим. автора*) членства. С учетом российского законодательства, вступая в члены саморегулируемой организации, реализуются нормы частного права. Однако реализуя частный интерес в предпринимательской деятельности, лицо определенную часть вопросов решить не может. Большая часть таких вопросов лежит в плоскости публичного права: все играют по одним правилам (знаю–не знаю правила; хорошо ли знаю; знаю, но не выполняю), изменение правил (самостоятельно узнаю, мне нужна помощь, участвую в изменении), методические рекомендации по выполнению правил (способы реализации правила, эффективность реализации правила), ответственность (если правило нарушаю – что следует?). В такой ситуации саморегулируемая организация является субъектом публичного права, и ее статус должен быть закреплен в отрасли какого права? Сегодня предмет админи-

стративного права расширяется до публичного управления. Это означает, что субъектом может быть не только государство, но и организации, создающие общие (предпринимательские, профессиональные, отраслевые) правила поведения, являющиеся обязательными для выполнения, имеющие механизм для исполнения и институты ответственности за их нарушение. Подтверждают данный вывод и предложения некоторых авторов, анализирующих передачу государственных функций лицам, осуществляющим профессиональную деятельность (например, функция ветеринарно-санитарной экспертизы)².

Для продовольственной сферы саморегулирование может использоваться на всех этапах продовольственных отношений:

- сельскохозяйственные отношения по выращиванию продовольственной продукции;
- промышленные отношения, возникающие в пищевом производстве;
- отношения, связанные с оборотом продовольственных товаров;
- отношения, возникающие в области общественного питания;
- отношения, возникающие в области утилизации продовольствия;
- деликтные правоотношения, связанные с мерами гражданской, административной и уголовной ответственности за нарушение продовольственного законодательства.

Кроме этих отношений, можно показать и информационно-коммуникационные отношения, а также сопроводительные, например та же экспертиза.

В Европейском союзе для сельхозпроизводителей саморегулирование введено в качестве законно установленного требования. Организационная система реализуется через структуру субъектов: Европейский союз (надгосударственные органы со своей компетенцией) – государство – ассоциации производителей – производители. Ассоциации производителей выступают в нашем понимании саморегулируемыми организациями. Их функции детально прописаны в законодательстве. Статус таких организаций можно найти в отраслевом законодательстве³.

Так, ассоциации сельскохозяйственных производителей являются самостоятельными участниками, к ним предъявляются отдельные требования.

По заявлению организации государство признает ее ассоциацией производителей, если:

- а) она организуется в отдельных секторах рынка с закреплением деятельности в уставе;

б) формируется по инициативе производителей;

в) преследует определенные цели, которые могут включать по меньшей мере одну из следующих целей:

- планирование и корректировка спросом обеспечения производства, особенно в плане качества и количества;

- концентрация поставок и реализация на рынке продуктов, произведенных ее членами, в том числе посредством прямой торговли;

- оптимизация производственных затрат и отдачи от инвестиций на окружающую среду и стандарты благополучия животных, а также стабилизация цен производителей;

- проведение исследований и разработка инициатив по устойчивым методам производства, инновационным практикам, экономической конкурентоспособности и развитию рынка;

- содействие и оказание технической помощи, использование экологически безопасных методов выращивания и технологии производства, рациональных методов обеспечения и технологии животноводства;

- содействие и оказание технической помощи в использовании производственных стандартов, повышении качества продукции и разработке продукции с охраняемым наименованием места происхождения, охраняемым географическим указанием или под национальным знаком качества;

- использование побочных продуктов и отходов, в частности, для защиты качества воды, почвы и ландшафта и сохранения или стимулирования биоразнообразия;

- содействие устойчивому использованию природных ресурсов и смягчению последствий изменения климата;

- разработка инициатив в области продвижения и торговли;

- управление паевыми инвестиционными фондами, указанными в оперативных программах для отдельных секторов рынка (например, для фруктов и овощей);

- оказание необходимой технической помощи для использования фьючерсных рынков и схем страхования.

Организации производителей дают рекомендации государствам для принятия решений в конкретных секторах рынка. Например, такие рекомендации предусмотрены по формированию виноградников. Сами рекомендации должны быть не старше трех лет.

Еще более детальные нормы определяют статус рыбохозяйственных организаций-производи-

телей. Профессиональные организации создаются на добровольной основе физическими и/или юридическими лицами, занимающимися рыболовством (рыбохозяйственные организации производителей) или производством аквакультуры. Такие организации могут создаваться как в одном государстве, так и в нескольких; иметь отраслевой и межотраслевой характер.

К организационным мерам общего характера, которые могут использовать организации, относятся: корректировка производства в соответствии с требованиями рынка; каналообразование поставок и сбыта продукции своих членов; содействие Союзу в продвижении продукции водного промысла и аквакультуры своих членов на недискриминационной основе с помощью, например, сертификации, и, в частности, использования обозначения происхождения, знаков качества, географических названий, гарантированных традиционных продуктов, а также деловой репутации; осуществление контроля и реализация мер для обеспечения соблюдения правил, установленных в организации, своими членами; поощрение программ профессиональной подготовки и сотрудничество для поощрения молодых людей, желающих войти в сектор; снижение воздействия рыбной ловли на окружающую среду, в том числе путем реализации мер по повышению селективности орудий лова; содействие использованию информационных и коммуникационных технологий для улучшения торговли и цен; облегчение доступа потребителей к информации о продукции водного промысла и аквакультуры.

Кроме того, организации могут использовать такие меры, как коллективное планирование и управление промысловой деятельностью своих участников; совместно с государствами-членами осуществлять управление водными биологическими ресурсами, в том числе разрабатывать и осуществлять меры по повышению селективности промысла и консультировать компетентные органы; предотвращение и минимизация нежелательных уловов за счет участия в разработке и применении технических мер, оптимальное использование промысловых запасов, полученных из нежелательных уловов, без создания рынка для тех, кто ловит; управление временным хранением рыбной продукции.

Можно рассмотреть и опыт Италии, где саморегулирование используется для регулирования рекламы пива. В стране с 1963 года действует Институт саморегулирования в маркетинговых коммуникациях. Являясь некоммерческой организацией, он объединяет всех субъ-

ектов, действующих в продовольственной цепочке, а также артистов, продюсеров и СМИ, применяя инклюзивный подход, который не ограничивает компетенцию производителей и продавцов продуктов в области честной коммуникации на рынке, но распределяет обязанности в процессе создания, поддержание и уважение адекватных стандартов ко всем субъектам, каким-либо образом участвующим в общении. По мнению Ф. Альбисинни, создание такой организации привело к переходу от ответственности в публичном праве, направленной на запрещение и наказание незаконных действий и, следовательно, адресованной главным образом производителям и реализаторам основных продуктов, к подходу ответственности, характерной для частноправового регулирования, направленной на обеспечение добровольного (и, по возможности, превентивного) соблюдения и, следовательно, адресованной всем субъектам, которые каким-либо образом играют роль (т.е. берут на себя ответственность) в процессе общения⁴.

Организация занимается формулированием и обновлением кодекса саморегулирования, в настоящее время действует 50-я редакция. Результатом развития саморегулирования рекламы стало принятие итальянской ассоциацией пивоваров кодекса рекламы пива в 2010 году. В кодексе особое внимание уделяется молодежи и несовершеннолетним и, в более общем плане, заявленной фундаментальной цели избегать любого рода коммерческих сообщений, которые могли бы каким-либо образом побудить потребителей употреблять алкоголь «безответственным образом». Нормативной основой для кодекса послужила Директива № 1989/552/ЕЕС364 от 3 октября 1989 года о деятельности по телевизионному вещанию, где ст. 15 регулирует рекламу алкогольных напитков, которая была отменена Директивой № 2010/13/EU от 10 марта 2010 года, касающейся предоставления аудиовизуальных медиауслуг и содержащей аналогичные нормы. Кодекс рекламы пива имеет больший охват действий и правил, чем первая директива. По сути, последняя директива закрепила те правила, которые уже работали через частноправовые механизмы.

Система саморегулирования имеет стандарты рекламы алкогольной продукции, частный судебный орган, рассматривающий жалобы потребителей и характер самой рекламы, оперативную возможность прервать рекламу или рекламные мероприятия, нарушающие кодекс. Используемые санкции должны работать как

сдерживающий механизм для пивоваров. За счет публикаций решений суда реализуются гарантии, направленные на повышение осведомленности потребителей о системе саморегулирования и ее функционировании.

Итальянский кодекс саморегулирования рекламы пива демонстрирует форму частного продовольственного законодательства, разработанного не для регулирования поведения внутри продовольственной цепочки, а для регулирования коммуникации по отношению к потребителям. Как следствие, это в меньшей степени связано с договорными отношениями, касающимися продажи и покупки продуктов питания, и в большей степени с соглашением по теме как таковой. Кодекс вводит в действие принципы, почерпнутые из источников публичного права – директив ЕС, а также из источников гражданского права – Ассоциации пивоваров Европы. В вопросах правоприменения и урегулирования споров он не полностью полагается на общие инструменты гражданского судопроизводства, но наделен собственным составом присяжных, уполномоченным принимать решения, признанные заинтересованными сторонами обязательными, а также оказывать помощь в соблюдении определенных требований.

В результате можно сделать следующие выводы.

Во-первых, необходим механизм подготовки кадров для саморегулируемых организаций. Должны быть отдельные специальности для подготовки специалистов в сфере некоммерческой деятельности. Также должен быть курс для отраслевых специалистов.

Во-вторых, необходимо определить положение норм саморегулируемых организаций в системе юридических норм.

В-третьих, саморегулируемые организации должны заниматься методическим сопровождением членов организации, консультационной поддержкой молодых специалистов в конкретной сфере деятельности, сбором статистических данных в предпринимательской/профессиональной деятельности, анализом положения в отрасли, рассмотрением споров с участием членов организации.

В-четвертых, институт саморегулирования закрепляет дисциплинарную ответственность членов организации, однако правовых оснований для этого нет. Необходимо определиться с природой ответственности членов организации и механизмом ее реализации.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

2. Regulation (EU) № 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) № 922/72, (EEC) № 234/79, (EC) № 1037/2001 and (EC) № 1234/2007 // OJ L 347. 20.12.2013. P. 671–854.

3. Regulation (EU) № 1379/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on

the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products, amending Council Regulations (EC) № 1184/2006 and (EC) № 1224/2009 and repealing Council Regulation (EC) № 104/2000 // OJ L 354. 28.12.2013. P. 1–21.

4. Калинин Г.И. Государственное управление в сфере ветеринарии (административно-правовые вопросы) [Текст]: Монография / Г.И. Калинин. М.: Юрлитинформ, 2014. 263 с.

5. Private food law: Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes / Ed. Bernd M.J. van der Meulen. Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 2011.

¹ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

² Калинин Г.И. Государственное управление в сфере ветеринарии (административно-правовые вопросы): Монография. М.: Юрлитинформ, 2014. 263 с.

³ Regulation (EU) № 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) № 922/72, (EEC) № 234/79, (EC) № 1037/2001 and (EC) № 1234/2007 // OJ L 347. 20.12.2013. P. 671–854; Regulation (EU) № 1379/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products, amending Council Regulations (EC) № 1184/2006 and (EC) № 1224/2009 and repealing Council Regulation (EC) № 104/2000 // OJ L 354. 28.12.2013. P. 1–21.

⁴ Private food law: Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes / Ed. Bernd M.J. van der Meulen. Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 2011. P. 294.

SELF-REGULATING ORGANIZATIONS AS SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FOOD SECTOR

L.E. Kalinina

Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Russian Customs Academy, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor

The purpose of the work is to study self-regulatory organizations as subjects of public administration in the food sector. The positive experience of using self-regulation in the European Union and in Italy is considered. Some measures are proposed to improve the institution of self-regulatory organizations.

Keywords: food legislation, self-regulating organization, food sector, business relations.