

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

УДК 346

**И.Р. АКЧУРИНА,**

*кандидат экономических наук, доцент,*

**А.М. ТУФЕТУЛОВ,**

*доктор экономических наук, профессор*

*Казанский (Приволжский) федеральный университет*

### К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РФ

*Статья посвящена проблемам развития правового обеспечения института саморегулирования. Анализируется юридическая модель взаимоотношения государства и предпринимательского сообщества, рассматриваются юридические границы саморегулирования.*

Ключевые слова: саморегулирование; государственное регулирование; государственно-частное партнерство; саморегулируемая организация; предпринимательское право.

В любой современной правовой системе существует необходимость государственного воздействия на экономику, находящегося в сфере публичных интересов государства и общества.

Саморегулирование как процесс и метод занимает важное место в правовых и социальных системах современного общества, сочетая в себе как административное, так и корпоративное управление отдельными сферами (отраслями, комплексами) экономики государства.

Как отмечает П.Б. Салинин, первоначальным результатом легализации института саморегулирования явилось значительное сокращение объемов ведомственного нормотворчества, которое эволюционировало и обрело форму стандартов деятельности, разрабатываемых саморегулируемыми организациями для своих членов [1].

Создается принципиально иная структура управления конкретной сферой: непосредственное регулирование осуществляется самим профессиональным сообществом, способным более оперативно, чем государственные органы реагировать на изменения в профессиональной среде. При этом государство контролирует деятельность уже не непосредственных участников

рынка, а более крупных образований, что намного упрощает выполнение соответствующей публичной функции.

Саморегулируемые организации (далее – СРО) к настоящему времени получили в России широкое распространение в различных видах профессиональной деятельности. В настоящее время в России существуют следующие СРО: СРО арбитражных управляющих, СРО оценщиков, строителей, изыскателей, проектировщиков, аудиторов, СРО в сфере рекламы, СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, СРО управляющих компаний, перевозчиков, коллекторов, а также СРО в области энергетического обследования и в области медицины [2]. При этом целостная концепция правового регулирования таких организаций пока отсутствует.

Зародившееся около двух тысяч лет назад и окончательно сформировавшееся в Средние века купеческое право (*lex mercatoria*), не имевшее первоначально законодательно оформленных регламентаций и существовавшее в виде многочисленных неписаных правил, соблюдавшихся всеми торговцами, фактически было представлено актами саморегулирования даже без создания

соответствующих организационных структур (гильдии купцов появились гораздо позже) [3].

В начале рыночных реформ в конце прошлого века российское государство не успевало своевременно принимать законы, регулирующие новые правоотношения, возникающие после радикальных изменений, произошедших в социально-экономической сфере. Тем не менее оно старалось поддержать инициативу граждан в новых экономических условиях. Подобный подход потребовал от органов государственной власти и управления постоянно развивать и совершенствовать правовую систему Российской Федерации, «установить необходимый минимум правил», апробировать формы саморегулирования, реализуемые через ассоциации и союзы, создать условия для введения саморегулирования в более широком масштабе. Тем самым новый этап развития института саморегулирования в России следует рассматривать не только как одну из форм объединения предпринимателей, но и как наиболее важный концептуальный принцип взаимодействия государства и рынка (государственно-частное партнерство).

Саморегулируемые организации впервые возникли в сфере рынка ценных бумаг в США и Англии. Современным прототипом СРО следует считать Нью-Йоркскую фондовую биржу с 1792 г.

В США *selfregulatory organizations* стали развиваться с принятием Закона о ценных бумагах и биржах 1934 г. Позднее эти нормы были включены в параграф 78 с Титула 15 Свода законов США [4].

В российском законодательстве понятие «саморегулируемые организации» встречается в нормах постановления Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку от 12 июля 1995 г. № 3, которым было утверждено Временное положение о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, в настоящее время утратившее силу. Определение саморегулируемой организации дано в ст. 48 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [5].

О необходимости развития правового регулирования института саморегулирования как о составной части административной реформы говорилось в целом ряде документов программ-

ного характера. Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2003 г. о радикальном сокращении функций, осуществляемых государственными органами, говорилось как о приоритетной задаче развития государственного управления говорилось. В целях реализации положений названного послания Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» определены приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 гг., среди которых названо и развитие системы СРО в области экономики. Задачи перехода к саморегулированию последовательно обозначились в Постановлении правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 121 «О Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000–2001 гг.», Распоряжении правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.)» и Распоряжении правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.».

В настоящее время в России стремительно происходит процесс замещения лицензирования на саморегулирование. Создание и развитие СРО неразрывно связано со стремительным прогрессом общественных и экономических отношений в нашем государстве. Уникальность таких объединений в том, что, с одной стороны, они фактически берут на себя государственное регулирование, и в то же время их деятельность абсолютно не противоречит нормативам, утвержденным государством.

На современном этапе развития экономики саморегулирование представляется наиболее совершенной моделью взаимоотношений производителей товаров и услуг и их потребителей. СРО производителей защищают интересы своих членов как на рынке, так и перед государством.

Помимо саморегулирования в литературе встречается термин «сорегулирование», под которым понимают совместное участие в регулировании государства и различных участников рынка.

Анализируя тенденции развития российского законодательства, А.Н. Колябин отмечал, что в случае принятия закона об организации саморегулирования «регулирование будет уже не саморегулированием, а регулированием государства и созданных им организаций саморегулирования, и такое саморегулирование не является стопроцентным саморегулированием, его следует называть сорегулированием или «квазирегулированием». Такое широкое понимание сорегулирования, на наш взгляд, не совсем точно. Саморегулирование в любом случае осуществляется в рамках правил, установленных государством, а сами правила могут быть как общими, так и специальными. Соответственно, саморегулирование в форме СРО должно быть подчинено правовым принципам и условиям, которые находят отражение в Законе о СРО. Юридические нормы создают лишь возможности для гармоничного взаимодействия субъектов, но отнюдь не обеспечивают его [6]. В связи с этим интересна позиция Ф.Ю. Чатуева, утверждающего, что любая СРО действует в рамках заданных внешних ограничений, определяемых государством и потребителями. Внешние ограничения и есть причина, определяющая с точки зрения государства и потребителей целесообразность существования института саморегулирования [7].

Смещение государственного регулирования и саморегулирования может иметь место в рамках делегированного саморегулирования, но подобного рода вмешательство носит ограниченный характер. Одним из признаков саморегулирования, предусмотренных Законом о СРО, является установление правил и стандартов для членов саморегулируемой организации. Если саморегулируемая организация устанавливает правила и стандарты, не имеющие аналога в законодательстве, но не противоречат ему, то мы имеем не что иное, как саморегулирование. Справедлива позиция Д.О. Грачева, считающего, что вряд ли может идти речь о саморегулировании в случае установления в стандартах и правилах СРО только требований закона, поскольку саморегулирование должно рассматриваться как установление и выполнение лицами требований, стандартов, правил, которые исходят не от государства, а от самих этих лиц [8]. Нормы саморегулирования развивают и дополняют нормы государственного

регулирования, не успевающего своевременно регулировать новые формы реализации общественных правоотношений, особенно в специфических областях, к которым относят торгово-посредническую деятельность, строительство и др. [9].

Безусловно, государственное вмешательство придает специфику саморегулированию даже в тех случаях, когда СРО сами устанавливают правила и стандарты, однако это не меняет юридической сущности рассматриваемого явления как самостоятельной и инициативной деятельности субъектов по разработке и установлению правил своей деятельности, а также по контролю за соблюдением требований указанных правил.

Отсюда возникает вопрос о соотношении саморегулирования и государственного регулирования, характере делегирования государством своих полномочий саморегулируемым организациям и возможности замены государственного регулирования саморегулированием. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П подтвердил допустимость делегирования государственных полномочий негосударственным организациям: «Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям при условии, что это не противоречит Конституции Российской Федерации и ее федеральным законам». Поэтому во многих научных работах сложился подход, согласно которому публичные (государственные) полномочия передаются саморегулируемым организациям арбитражных управляющих, аудиторов, строителей, проектировщиков, оценщиков, т.е. тем саморегулируемым организациям, в которых имеет место обязательное членство, а членство в саморегулируемой организации рассматривается как допуск к профессии.

Д.О. Грачев трактует саморегулирование как вид регулирования, противоположный государственному регулированию и не являющийся частью последнего [10]. Во многих научных работах прослеживается точка зрения, согласно которой саморегулирование замещает государственное регулирование в отдельных сферах деятельности [11]. Другие ученые, напротив, считают, что саморегулируемые организации при осуществлении своих функций действуют самостоятельно без какой-либо финансовой государственной под-

держки, поэтому государство свои полномочия СРО не делегирует, следовательно, наделение саморегулируемых организаций этими полномочиями является способом государственного регулирования [12]. С.А. Зинченко и В.В. Галов отмечают, что саморегулирование в любом случае подразумевает элемент регулирования государственными органами [13]. Именно поэтому многие авторы убеждены, что СРО выполняют часть государственных контрольных функций [14].

Таким образом, в юридической литературе можно встретить два различных концептуальных подхода к вопросу о соотношении государственного регулирования и саморегулирования:

- 1) саморегулирование понимается как продолжение государственного регулирования;
- 2) саморегулирование противопоставляется государственному регулированию.

Более аргументированным, на наш взгляд, представляется определение саморегулирования в качестве альтернативы государственному регулированию. При этом мы исходим из предпосылки, что СРО получают возможность самостоятельного регулирования отношений в отдельной сфере, само же государство отказывается от регулирования определенных отношений. В то же время саморегулирование следует рассматривать как принцип организации взаимодействия государства и предпринимательских сообществ, поскольку СРО выполняют общественно полезные задачи не только с точки зрения самих участников таких организаций, ослабляя прямое воздействие государства на рыночные процессы, но и с точки зрения государства, снижая саму «стоимость» государственного регулирования [15].

Здесь же можно отметить ряд преимуществ саморегулирования по сравнению с государственным регулированием. В частности, нормы саморегулирования, как правило, гибче норм, устанавливаемых государством, легче адаптируются к изменяющимся обстоятельствам; участникам рынка легче воздействовать на политику организации саморегулирования, чем на политику государственных органов; механизмы разрешения споров обычно менее затратны для сторон и занимают меньше времени, чем судебное разбирательство [16]. Кроме того, развитие сис-

темы саморегулирования позволяет государству экономить значительные бюджетные средства в случае передачи отдельных функций государственных органов саморегулируемым организациям, финансируемым самим бизнесом. Так, государство может осуществлять контроль не за каждым профессиональным участником рынка, а за СРО, которые обеспечивают соблюдение их членами правил поведения на рынке [17].

В соответствии со ст. 22 Закона о СРО, определяющей взаимодействие саморегулируемых организаций и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, предусмотрена возможность проведения проверок уполномоченными федеральными органами исполнительной власти предпринимательской или профессиональной деятельности не самих СРО, а их членов [18].

Таким образом, приходится констатировать: тенденция развития саморегулирования, безусловно, позитивная, однако практика реализации этого процесса требует серьезных усилий как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества. Сложившаяся на сегодняшний день востребованность новых форм регулирования в предпринимательской сфере объективно предопределила необходимость создания новых механизмов реализации заложенных государством принципов.

Мы абсолютно согласны с позицией профессора М.Ю. Чельшева, что к инструменту саморегулирования нужно относиться довольно осторожно [19]. Очевидно, что это необходимый инструмент управления в различных сферах профессиональной деятельности (на рынке ценных бумаг, в сфере строительства и др.). Довольно слабая на сегодняшний день нормативная регламентация может приводить к различным ограничениям прав некоторых субъектов. Думается, что только по наличию ряда актов, посвященных саморегулируемым организациям, пусть даже и актов на уровне закона, нельзя судить о существовании четкой правовой регламентации в данной области. Здесь нужны такие законодательные решения (о пределах саморегулирования и др.), которые позволят сформировать сбалансированный правовой механизм саморегулирования.

### Список литературы

1. Салинин П.Б. Некоторые проблемы регулирования саморегулируемых организаций // Право и политика. – 2006. – № 7. – С. 33–37.
2. Федосеев В.В. Саморегулирование – инструмент против чиновничьего произвола и коррупции // Жилищное право. – 2010. – № 6. – С. 33–38.
3. Попондуполо В.Ф., Скворцов О.Ю. Актуальные проблемы науки и практики коммерческого права: сб. научных статей. – Вып. 5. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 117–129.
4. Заворотченко И.А. Саморегулируемые организации за рубежом // Журнал российского права. – 2007. – № 8. – С. 89–98.
5. Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации России // Журнал российского права. – 2009. – № 1. – С. 36–41.
6. Баранова М.В. Правовые проблемы саморегулирования в сфере рекламы // Журнал российского права. – 2009. – № 5. – С. 60–68.
7. Чагуев Ф.Ю. Взаимодействие государства и саморегулируемых организаций на инвестиционном рынке: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2007.
8. Грачев Д.О. Правила саморегулируемых организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 2. – С. 16–21.
9. Зульфугарзаде Т.Э., Хатаева М.А. Государственно-правовые и организационные основы саморегулирования в строительном комплексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. – 2008. – № 12. – С. 38–45.
10. Грачев Д.О. Правовой статус саморегулируемых организаций: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 141 с.
11. Дорохина Е.Г. Правовое регулирование управления в системе банкротства. – М.: Новый индекс, 2009. – 441 с.
12. Мрясова Ю.Р. Саморегулирование в системе государственного регулирования // Предпринимательское право. – 2009. – № 1. – С. 47–51.
13. Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения: сб. ст. / отв. ред. М.А. Рожкова. – М., 2007.
14. Белкин А.Н., Щепотьев А.В. Саморегулируемые организации – часть государственных контрольных функций // Право и экономика. – 2008. – № 7. – С. 14–21.
15. Руф А.Л. Организация деятельности саморегулируемых аудиторских объединений: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2005. – С. 31.
16. Саморегулирование. Пособие для предпринимателей / общ ред. П.В. Крючковой. – М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2002.
17. Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 121–126.
18. Титова Г. Саморегулируемые организации: правовые аспекты деятельности // Финансовая газета. Региональный выпуск. – 2008. – № 38. – С. 12–14.
19. Чельшев М.Ю. О некоторых тенденциях развития гражданско-правовой отрасли и динамике системы межотраслевых связей гражданского права // Российская юстиция. – 2008. – № 11. – С. 6–9.

В редакцию материал поступил 24.02.12

### Информация об авторе

- Акчурина Илья Рафаиловна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры налогов и права Института экономики и финансов, Казанский (Приволжский) федеральный университет  
Адрес: 420012, г. Казань, ул. Бутлерова, 4, тел.: (843) 291-13-02  
E-mail: air0607@ya.ru
- Туфетулов Айдар Миралимович**, доктор экономических наук, профессор Института экономики и финансов, Казанский (Приволжский) федеральный университет  
Адрес: 420012, г. Казань, ул. Бутлерова, 4, тел.: (843) 291-13-02  
E-mail: ajdar-t@yandex.ru

**I.R. AKCHURINA,**  
*PhD (Economics), Associate Professor,*

**A.M. TUFETULOV,**  
*Doctor of Economics, Professor*  
*Kazan (Volga) Federal University*

### ON THE ISSUE OF CORRELATION BETWEEN SELF-REGULATION AND STATE REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the issue of legal provision of self-regulation institution. The legal model of interrelations between the state and entrepreneurship community is analyzed, the legal boundaries of self-regulation are viewed.

*Key words:* self-regulation; state regulation; state-private partnership; self-regulated organization; entrepreneurship law.

## References

1. Salinin P.B. Nekotorye problemy regulirovaniya samoreguliruemyykh organizatsii (Some issue of regulation of self-regulated organizations), *Pravo i politika*, 2006, No. 7, p. 33.
2. Fedoseev V.V. Samoregulirovanie – instrument protiv chinovnich'ego proizvola i korruptsii (Self-regulation as a tool against officials' arbitrariness and corruption), *Zhilishchnoe pravo*, 2010, No. 6.
3. Popondupolo V.F., Skvortsov O.Yu. *Aktual'nye problemy nauki i praktiki kommercheskogo prava: sb. nauchnykh statei* (Topical issues of science and practice of commercial law: Colelction of research works), ussue 5. Moscow: Volters Kluver, 2005, p. 117.
4. Zavorotchenko I.A. Samoreguliruemyye organizatsii za rubezhom (Self-regulated organizations abroad), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2007, No. 8.
5. Pavlodskii E.A. Samoreguliruemyye organizatsii Rossii (Self-regulated organizations in Russia), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2009, No. 1.
6. Baranova M.V. Pravovyye problemy samoregulirovaniya v sfere reklamy (Legal problems of self-regulation in the sphere of advertising), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2009, No. 5.
7. Chatuev F.Yu. *Vzaimodeistvie gosudarstva i samoreguliruemyykh organizatsii na investitsionnom rynke* (Interaction of the state and self-regulated organizations in investment market). Moscow, 2007.
8. Grachev D.O. Pravila samoreguliruemyykh organizatsii (Rules of self-regulated organizations), *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2009, No. 2, p. 17.
9. Zul'fugarzade T.E., Khataeva M.A. Gosudarstvenno-pravovyye i organizatsionnyye osnovy samoregulirovaniya v stroitel'nom komplekse Rossiiskoi Federatsii (State-legal and organizational bases of self-regulation in the construction complex of the Russian Federation), *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2008, No. 12.
10. Grachev D.O. *Pravovoi status samoreguliruemyykh organizatsii* (Legal status of self-regulated organizations), pp. 12-54.
11. Dorokhina E.G. *Pravovoe regulirovanie upravleniya v sisteme bankrotstva* (Legal regulation of management in bankruptcy system). Moscow: Novyi indeks, 2009, 441 s.
12. Mryasova Yu.R. Samoregulirovanie v sisteme gosudarstvennogo regulirovaniya (Self-regulation in the sphere of state regulation), *Predprinimatel'skoe pravo*, 2009, No. 1.
13. Zinchenko S.A., Galov V.V. Samoreguliruemyye organizatsii v zakonodatel'stve Rossii: problemy i resheniya (Self-regulated organizations in the Russian legislation: problems and solutions), *Korporatsii i uchrezhdeniya: sb.st.* (Корпорации и учреждения: сб.ст.). Moscow, 2007.
14. Belkin A.N., Shchepot'ev A.V. Samoreguliruemyye organizatsii – chast' gosudarstvennykh kontrol'nykh funktsii (Self-regulated organizations as a part of state control functions), *Pravo i ekonomika*, 2008, No. 7.
15. Ruf A.L. *Organizatsiya deyatelnosti samoreguliruemyykh auditor'skikh ob"edinenii* (Organization of activity of self-regulated audit amalgamations organizations). Moscow, 2005, p. 31.
16. *Samoregulirovanie. Posobie dlya predprinimatelei* (Self-regulation. Manual for entrepreneurs). Moscow: IIF «SPROS» KonfOP, 2002.
17. Grachev D.O. Samoreguliruemyye organizatsii: problemy opredeleniya pravovogo statusa (Self-regulated organizations: problems of defining the legal status), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2004, No. 1, p. 122.
18. Titova G. Samoreguliruemyye organizatsii: pravovyye aspekty deyatelnosti (Self-regulated organizations: legal aspects of activity), *Finansovaya gazeta. Regional'nyi vypusk*, 2008, No. 38.
19. Chelyshev M.Yu. O nekotorykh tendentsiyakh razvitiya grazhdansko-pravovoi otrasli i dinamike sistemy mezhotraslevykh svyazei grazhdanskogo prava (On some trends of development of civil-legal sector and dynamics of the system of intersectional links of civil law, *Rossiiskaya yustitsiya*, 2008, No. 11.

## Information about the authors

**Akchurina Iliya Rafailevna**, PhD (Economics), Associate Professor of the Chair of Taxation and Law of the Institute for Economics and Finance, Kazan (Volga) Federal University

Address: 4 Butlerov Str., Kazan 420012, tel.: (843) 291-13-02

E-mail: air0607@ya.ru

**Tufetulov Aidar Miralimovich**, Doctor of Economics, Professor of the Institute for Economics and Finance, Kazan (Volga) Federal University

Address: 4 Butlerov Str., Kazan 420012, tel.: (843) 291-13-02

E-mail: ajdar-t@yandex.ru