

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

А.Ф. Алгазина

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –
28 июня 2017 г.

Дата принятия в печать –
10 июля 2017 г.

Дата онлайн-размещения –
30 сентября 2017 г.

Ключевые слова

Публичное управление,
управленческая деятельность,
саморегулирование,
саморегулируемая организация,
ремесленные цеха,
корпоративные объединения,
профессиональная
деятельность, субъекты
профессиональной
деятельности

В статье рассматриваются и анализируются в хронологическом порядке исторические аспекты становления и развития саморегулирования в России. Исходя из авторского определения понятия «саморегулирование», основополагающим критерием признания каких-либо организаций прототипом современных саморегулируемых организаций была выбрана цель их создания – регулирование деятельности субъектов профессиональной деятельности и наличие соответствующих данной цели полномочий. В результате применения общенаучных и частнонаучных методов познания автор приходит к выводу, что саморегулирование не является принципиально новым, ранее неизвестным в нашей стране правовым явлением. Первые прототипы саморегулируемых организаций зародились в России в Средние века как добровольные объединения торговцев.

THE HISTORY OF THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF SELF-REGULATION IN RUSSIA

Anna F. Algazina

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2017 June 28

Accepted – 2017 July 10

Available online – 2017 September
30

Keywords

Public administration, managerial
activity, self-regulation, self-
regulating organization, craft
guilds, corporate associations,
professional activity, subjects of
professional activity

The subject. The study of the Genesis of the emergence and development of any phenomenon allows to know its essence, as well as to make a prediction about the prospects for its further development. Given the importance of self-regulation in the context of the changes in our country, administrative reform, addressing the problems of the Genesis of self-regulation is very timely and relevant.

The purpose of the article is to reveal the peculiarities of the emergence and development of self-regulation in Russia.

Methodology. The methodological basis for the study: general scientific methods (analysis, synthesis, comparison, description); private and academic (comparative legal, interpretation, formal-legal).

Results, scope. Under self-regulation this article is to understand the management activities carried out by self-regulatory organizations, and consisting in the development and establishment of standards and rules of professional activity, as well as sanctions for non-compliance or inadequate performance. Based on the author's proposed definition of "self-regulation", the fundamental criterion for the recognition of any organizations the prototype of the modern self-regulating organizations was selected the purpose of their creation: regulation of activity of subjects of professional activities and the availability of appropriate given the objectives of the authority. The study of the history of creation and functioning of associations of subjects of professional activity allows to conclude that self-regulation is not fundamentally new, previously unknown in our country a legal phenomenon.

Conclusions. The first prototypes of self-regulatory organizations originated in Russia in the Middle ages as a voluntary Association of merchants.

In the XVIII century found the beginnings of a model of mandatory self-regulation. In this period at the state's initiative used the European experience, was created workshops as an organizational form of Association of artisans, granting the right to engage in trade.

In the Soviet period on the self-regulation can only speak as declaratory of the principle of functioning of the legal profession.

The emergence of self-regulation as a special kind of management activities occurred in Russia in late 1990s – early 2000-ies. The greatest degree of legal regulation-regulation achieved after the adoption of the Law on SRO, established a combination of voluntary and mandatory models of self-regulation.

1. Введение

Исследование процесса происхождения и развития любого явления позволяет выявить предпосылки его возникновения и особенности функционирования на современном этапе, а также сделать прогноз относительно его дальнейшего развития. Изучение генезиса имеет особую значимость, когда речь идет о динамично развивающихся явлениях, затрагивающих одновременно частные и публичные интересы. К числу таких явлений, безусловно, относится саморегулирование.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹ (далее – Закон о СРО) саморегулирование представляет собой самостоятельную и инициативную 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.

Вместе с тем легальное определение понятия «саморегулирование» представляется небезупречным с позиции теории публичного управления и законов формальной логики. Изучение ряда трудов по публичному и местному управлению и теории права [1, с. 63–64; 2, с. 10; 3, с. 150; 4, с. 41; 5, с. 47–49; 6, с. 56; 7, с. 21–30] позволяет прийти к выводу о том, что регулирование является составным элементом более широкого понятия «управление», наряду с контролем, учетом, прогнозированием, координацией и т. д.

По нашему мнению, саморегулирование может быть определено как управленческая деятельность, осуществляемая саморегулируемыми организациями и состоящая в разработке и установлении стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также санкций за их неис-

полнение или ненадлежащее исполнение. В случае обязательного саморегулирования указанный вид деятельности приобретает публичный характер и саморегулируемые организации (далее – СРО), которым передаются публично-властные полномочия, вправе совершать действия по управлению в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, т. е. осуществлять администрирование [8, с. 35–37].

2. Зарождение элементов саморегулирования: мировой опыт

Зарождение элементов саморегулирования в обществе исследователи связывают с различными историческими периодами.

Ряд авторов считают, что зарождение основ саморегулирования произошло в Античное время. Так, И.Г. Морозова [9, с. 77] обнаруживает зачатки саморегулирования уже в VI в. до н.э., когда в римском обществе создавались профессиональные союзы ремесленников, булочников, швейников и т. д. «Исследователи полагают, что все вольные союзы, когда-либо существовавшие в Риме, носили публичный характер и возникли на почве публичного права. ...В императорское время и позднее, в постклассическую эпоху, образовались наследственные цехи, члены которых вместе с их потомками обязаны были отправлять известное ремесло как повинности в пользу государства, которое за это освобождало их от несения других тягот. Таковы были коллегии ремесленников, хлебопеков и булочников, корабельщиков в Риме и провинциях. ...Коллегии, которые не были прямо учреждены правительством, а образовывались самими ремесленниками, благодаря единству ремесленной или промышленной специальности, приобретали тот же принудительный характер» [10, с. 49–50].

¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СПС «КонсультантПлюс».

Наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой первые проявления саморегулирования относятся к Средним векам. «В каждом городе, – писал Г.Ф. Шершеневич, – купцы разделялись на корпорации сообразно предмету своей торговли. Развивалось особое обычное право для каждой корпорации», а «с усилением государственности верховная власть берет на себя задачу устроения частных отношений членов общества» [11, с. 56–57]. М.С. Матейкович также связывает зарождение саморегулирования с возникновением первых объединений купцов в Средние века в Западной Европе [12, с. 123].

Каждая из вышеизложенных точек зрения подкреплена историческим материалом и, безусловно, имеет право на существование. В силу того что саморегулирование – явление сложное, многоаспектное, его зарождение происходило не одномоментно, и потому отдельные элементы саморегулирования обнаруживаются на конкретных территориях в различные периоды.

3. Особенности возникновения саморегулирования в России

Особенностью российской традиции саморегулирования является постепенный переход от добровольного саморегулирования к сочетанию моделей добровольного и обязательного саморегулирования.

Исходя из предложенного автором определения понятия «саморегулирование», основополагающим критерием признания каких-либо организаций прототипом современных СРО была выбрана цель их создания: регулирование деятельности субъектов профессиональной деятельности и наличие соответствующих данной цели полномочий.

Элементы саморегулирования на Руси обнаруживаются в XII–XV вв. при создании артелей, представлявших собой сплоченные организации «...с определенными взносами в товарищеский капитал, с обязанностью дополнительных взносов, с распределением ответственности в случае убытков, со сложной системой управления общим делом» [13, с. 56].

Так, в XII в. к числу наиболее влиятельных объединений торговцев в Новгороде относилось объединение оптовых торговцев воском – Иванская община при церкви Иоанна Предтечи на Опоках. Целями деятельности общины являлась защита общих интересов, товарищеское регулирование и поощрение торговли. Порядок управления Иванской общиной определялся Уставом. Для того чтобы стать полноправным и потомственным членом общины, необходимо было уплатить взнос [14, с. 47]. Как от-

мечает А.А. Бессолицын, Иванская община – это не единственный пример корпоративного объединения купечества Новгорода. Здесь насчитывались десятки подобных купеческих артелей, образованных в зависимости от реализуемых купцами товаров или от местности, где осуществлялась торговля [14, с. 48].

Таким образом, первые корпоративные объединения, образованные по инициативе самих торговцев, обнаруживаются уже в период феодальной раздробленности Руси. Как отмечает С.Б. Третьякова, основной предпосылкой появления данных объединений является потребность упорядочивания общественных отношений в сферах, не урегулированных правом [15, с. 56].

Относительно развития торговли и ремесел в Московской Руси необходимо отметить, что в указанный исторический период предпринимательство развивалось в условиях возрастающей роли государства, что, безусловно, сдерживало инициативу предпринимателей. В указанный период цеховой и корпоративный строй не получил развития [16, с. 88].

Отдельный этап организации купцов и ремесленников в России связан с преобразованиями Петра I в сфере городского управления.

Идея цехового устройства была заимствована Петром I в Германии. В целях скорейшего введения цехового строя 16 января 1721 г. был издан регламент Главного магистрата, которому предписывалось организовать в городах гильдии и цехи.

В соответствии с Указом от 16 января 1721 г. всё городское население, за исключением иностранцев, дворян, духовенства и «подлых людей», разделялось на две гильдии. К первой гильдии были отнесены банкиры, знатные купцы, городские доктора и прочие. Во вторую гильдию вошел низший класс городского населения, в том числе ремесленники [14, с. 91].

На Главный магистрат в числе прочих функций возлагалось образование собраний ремесленных людей по числу ремесел и художеств; каждому ремеслу и художеству надлежало иметь «свои книги, в которых регулы или уставы, права и привилегии ремесленных людей содержимы быть должны» [15, с. 44]. В соответствии с Указом от 27 апреля 1722 г. запрещалось заниматься ремеслом без записи в цехи там, где они были организованы [17, с. 73]. Цехи Петр I рассматривал как «верное средство к поднятию уровня тогдашней промышленности» [18, с. 13].

Таким образом, указанный документ предусматривал образование цеха как особой формы организации ремесленников. Последующее оформле-

ние цеховой организации происходило при Екатерине II² и Павле I³.

С учетом того, что инициатива деления горожан на гильдии и создания цехов исходила от государства, использовавшего европейский опыт цеховой организации, считаем возможным рассматривать реформу Петра I в качестве прообраза модели обязательного саморегулирования в современной России.

Следующее проявление начал саморегулирования обнаруживается в 1864 г., когда был учрежден такой правовой институт, как адвокатура [19, с. 155]. Судебные уставы предусматривали создание в каждом судебном округе Совета присяжных поверенных, который, несмотря на наличие в Учреждении судебных установлений некоторых правил, касающихся этических принципов адвокатской деятельности, самостоятельно разрабатывал приемы адвокатской техники и правила адвокатской этики по причине отсутствия в России каких-либо традиций адвокатской деятельности [20, с. 6–8]. К числу полномочий Советов также относился прием новых адвокатов, надзор за соблюдением присяжными поверенными законов, установленных правил, исполнением обязанностей, а также применение мер воздействия – от выговора до исключения из адвокатуры и предания уголовному суду [21, с. 12]. Несмотря на то, что инициатива учреждения института присяжных поверенных исходила от государства, реформа 1864 г. не предусматривала введение адвокатской монополии на представительство интересов в суде, вступление в число присяжных поверенных имело добровольный характер.

В качестве прообраза саморегулируемой организации с добровольным членством в науке рассматривается также Московская биржа. Утвержден-

ный в 1870 г. Устав Московской биржи определял биржу как «место постоянных собраний производящих в Москве торговые дела лиц для взаимных сношений и совершения сделок по всем отраслям торговли и промышленности, а также получения необходимых по оным сведениям». Биржа устанавливала собственные нормы и правила ведения торгов, осуществляла контроль за их исполнением и привлекала виновных лиц к ответственности в случае их нарушения [22, с. 38], что позволяет констатировать общность ее функций с основными функциями современных СРО. В литературе также отмечают, что биржи в России изначально, еще со времен Петра I, представляли собой «не только место организации торгов, но и некое объединение хозяйствующих субъектов» [23, с. 50].

После 1917 г. в нашей стране происходит огосударствление всех сфер общественной жизни. Регулирование общественных отношений в советский период осуществлялось, как правило, только государством.

Объединения ремесленников прекратили свое существование в связи с появлением Декрета от 11 ноября 1917 г., упразднившим «все существовавшие донныне в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины»⁴.

О саморегулировании в советский период отдельные авторы говорят как о принципе функционирования адвокатуры [24, с. 78]. Относительно данного тезиса необходимо отметить следующее. В период с ноября 1917 г. до июля 1922 г. все достижения реформы 1864 г. фактически были сведены к нулю⁵.

² Так, Ремесленное положение, являвшееся частью Грамоты на права и выгоды городам Российской Империи 1785 г., предусматривало объединение всех людей, занятых в ремесле, рукоделии или каком-либо другом мастерстве, в цехи или ремесленные управы. Ремесленная управа имела ремесленное положение, ремесленный значок, управную печать, место для схода ремесленников.

³ В 1799 г. был издан Устав о цехах, согласно которому в цехи включались все виды промысла и устанавливались деление цехов на три вида: ремесленные, рабочие, служебные. Цех определялся как объединение, образуемое для усовершенствования промысла, управления им и соблюдения должного порядка.

⁴ Декрет от 23(10) ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 3. Ст. 35.

⁵ Декретом о суде № 1 от 22 ноября 1917 г. институт присяжной и частной адвокатуры был упразднен. Право осуществлять представительство интересов личности в суде предоставлялось любому обладающему гражданскими правами неопороченному гражданину. 7 марта 1918 г. был принят Декрет о суде № 2, предусмотревший создание коллегий правозащитников при местных советах, для которых устанавливались государственные оклады. 30 ноября 1918 г. был принят Декрет ВЦИК «О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Со-

5 июля 1922 г. Наркомюстом РСФСР было утверждено Положение о коллегии защитников, предусматривавшее создание коллегий защитников при совнарсудах в каждой губернии или области. Несмотря на то, что коллегии являлись общественными организациями, полномочий по принятию каких-либо правил, регламентирующих деятельность защитников, они не имели.

Постановлением СНК СССР от 16 августа 1939 г. № 1219 было утверждено Положение об адвокатуре СССР⁶. Положение об адвокатуре прямо закрепляло, что организация коллегии адвокатов и общее руководство их деятельностью осуществлялись Народным комиссариатом юстиции Союза ССР. Полномочия по разработке и утверждению правил адвокатской этики у коллегии адвокатов отсутствовали. Регулятивные полномочия коллегий адвокатов сводились к утверждению правил внутреннего распорядка. Предусмотренная указанным Положением модель адвокатуры в России фактически действовала до вступления в силу в 2002 г. Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Таким образом, необходимо согласиться с П.Б. Салиным, отмечающим, что саморегулирование как принцип функционирования адвокатуры в советское время носил декларативный характер [25, с. 3].

Несмотря на фактическое отсутствие саморегулирования профессиональной деятельности, в советский период имели место примеры осуществления публичных полномочий субъектами, не входящими в систему органов государственной власти⁷.

ветской Республики (Положение)», учредивший взамен коллегии правозащитников коллегии обвинителей, защитников и представителей сторон в гражданском процессе. Члены новых коллегий избирались исполнительными комитетами Советов рабочих и крестьянских депутатов. Члены коллегии, как должностные лица Советской Республики, получали содержание в размере оклада, устанавливаемого для народных судей, по смете Народного комиссариата юстиции. 29 июня 1920 г. Третий Всероссийский съезд работников юстиции утвердил план привлечения адвокатов к трудовой повинности. Была введена система, в соответствии с которой юристы частных или государственных учреждений периодически привлекались к ведению дел на основе обязательной трудовой повинности.

⁶ Постановление СНК СССР от 16 августа 1939 г. № 1219 «Об утверждении Положения об адвокатуре

4. Особенности развития саморегулирования в современной России

Рассмотрим особенности развития саморегулирования в современной России. Именно на современном этапе в законодательстве Российской Федерации появились термины «саморегулируемые организации» и «саморегулирование», концепция саморегулирования распространилась во многих сферах профессиональной деятельности, был принят базовый Закон о СРО.

Впервые термин «саморегулируемая организация» был упомянут в Указе Президента РФ от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации»⁸. К числу полномочий образованной в соответствии с п. 6 названного указа Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации (ФКЦБ) относилось принятие обязательных для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и участников рынка ценных бумаг постановлений и распоряжений по вопросам регулирования этого рынка, деятельности его профессиональных участников и их объединений (в том числе СРО) и осуществление контроля за соблюдением законодательных и нормативных актов. Иными словами, на данном этапе СРО упоминались исключительно в качестве объекта государственного воздействия.

СССР» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1939. № 49. Ст. 394.

⁷ Так, Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 23.06.1933 г. Народный комиссариат труда и его органы были объединены со Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов с передачей последнему всех функций наркомата. К числу основных функций советских профсоюзов относились функции в области организации и управления производством; в области установления правовых норм, касающихся труда рабочих и служащих; в области организации государственного социального страхования; по рассмотрению трудовых споров; по контролю в различных областях.

⁸ Указ Президента РФ от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

В Федеральном законе от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе»⁹ были предусмотрены права органов саморегулирования в области рекламы – общественных организаций (объединений), ассоциаций и союзов юридических лиц.

В апреле 1996 г. был принят Закон о рынке ценных бумаг, впервые закрепивший определение СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, их права и обязанности. После принятия данного закона статус саморегулируемых организаций приобрели две организации: Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР) и Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД).

29 августа 1997 г. НАУФОР было получено разрешение ФКЦБ на осуществление деятельности в качестве саморегулируемой организации компаний, имеющих лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг: брокеров, дилеров, доверительных управляющих, депозитариев, клиринговых организаций и организаторов торгов. В 2013 г. НАУФОР также получила разрешение Федеральной службы по финансовым рынкам России на осуществление деятельности в качестве саморегулируемой организации управляющих компаний. А 10 марта 2016 г. НАУФОР получила статус саморегулируемой организации в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»¹⁰.

ПАРТАД также является одной из первых СРО. На сегодняшний день членами этой ассоциации являются ведущие регистраторы, депозитарии и специализированные депозитарии¹¹.

Законодательное закрепление статуса СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг послужило импульсом для становления саморегулирования и в иных сферах профессиональной деятельности. Так, в июле 1998 г. был принят Федеральный закон «Об оценочной деятельности»¹², предусмотрев-

ший возможность объединения оценщиков в ассоциации, союзы, иные некоммерческие организации в целях саморегулирования оценочной деятельности.

В п. 1 ст. 20 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹³ (в редакции Федерального закона от 14 декабря 2001 г. № 164-ФЗ) упоминался термин «саморегулируемое объединение»: под аккредитованным профессиональным аудиторским объединением понималось саморегулируемое объединение аудиторов, индивидуальных аудиторов, аудиторских организаций, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях обеспечения условий аудиторской деятельности своих членов и защиты их интересов, действующее на некоммерческой основе, устанавливающее обязательные для своих членов внутренние правила (стандарты) аудиторской деятельности и профессиональной этики, осуществляющее систематический контроль за их соблюдением, получившее аккредитацию в уполномоченном федеральном органе.

В октябре 2002 г. был принят Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁴, согласно которому одним из квалифицирующих признаков арбитражного управляющего стало членство в СРО. Таким образом, членство в СРО впервые было указано в качестве обязательного условия осуществления определенного вида деятельности. До принятия указанного закона в современной России существовала только модель добровольного саморегулирования.

Концепция саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности находила отражение и в программных документах.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 785 «О Государственной программе защиты прав инвесторов на 1998–1999 годы»¹⁵ предлагалось продолжать развитие негосударственных форм защиты прав инвесторов, в

⁹ Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ О НАУФОР // URL: <http://www.naufor.ru/tree.asp?n=4191> (дата обращения: 28.12.2016).

¹¹ Общая информация // URL: <http://partad.ru/News/4827?DocTypeID=9&ProfOccupID=0&SectionID=0> (дата обращения: 28.12.2016).

¹² Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 785 «О Государственной программе защиты прав инвесторов на 1998–1999 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

том числе через механизм саморегулирования профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также ужесточить государственное регулирование защиты прав инвесторов путем включения в работу по контролю СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг.

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.»¹⁶ постепенный переход от государственного регулирования отдельных аспектов деятельности малого предпринимательства к саморегулированию предусматривался в качестве одной из первоочередных мер достижения предусмотренных программой целей.

Программой социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.), утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р¹⁷, в числе задач была предусмотрена разработка правовых основ деятельности организаций саморегулирования, устанавливающих высокие стандарты поведения хозяйствующих субъектов – членов этих организаций на рынке.

С 2003 г. началась работа над Законом о СРО, продолжавшаяся более четырех лет. Законопроект был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 8 июля 2003 г., а принят Государственной Думой в окончательной редакции в ноябре 2007 г.

Принятие данного Закона в науке связывают с началом реформирования всей системы государственного регулирования предпринимательства в Российской Федерации [26, с. 2142–2143], поскольку он послужил импульсом для развития законода-

тельства о СРО, для разработки соответствующего понятийного аппарата, дальнейшей унификации правовых норм [27, с. 330–332] и расширения сфер деятельности с обязательным саморегулированием. Так, в результате принятия новых законодательных актов и внесения изменений в действующие после 2007 г. членство в СРО стало обязательным в сфере аудиторской деятельности, инженерных изысканий, подготовки проектной документации, строительства, энергетического обследования, кредитной кооперации, актуарной деятельности, организации азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах. Законом о СРО было закреплено сочетание двух моделей саморегулирования: добровольного и обязательного.

Кроме того, был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»¹⁸, являющийся первым специальным нормативным правовым актом, определяющим отношения по саморегулированию в определенной сфере деятельности. Принятие данного законодательного акта обусловлено тем, что действие Закона о СРО изначально не распространялось на СРО участников финансового рынка. Регулирование деятельности СРО в указанной сфере осуществлялось в соответствии с федеральными законами о деятельности соответствующих участников финансового рынка в отсутствие единых правовых основ.

Таким образом, очевидным предназначением Закона № 223-ФЗ является восполнение существующего пробела в системе законодательного регулирования деятельности СРО участников финансового рынка. Вместе с тем ряд предусмотренных данным актом положений идет вразрез с общей системой саморегулирования¹⁹.

сформулированы требования к количеству членов саморегулируемой организации; введено понятие базовых стандартов, являющихся обязательными для исполнения всеми финансовыми организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности, вне зависимости от их членства в СРО; в Законе появилась статья об осуществлении саморегулируемой организацией полномочий, переданных ей Банком России; предусмотрено обязательное членство финансовой организации в саморегулируемой организации в случае наличия СРО соответствующего вида с одновременным сохранением лицензирования деятельности данных субъектов.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. № 121 «О Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000–2001 гг.» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ В частности, в Законе о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка особым образом

С 1 июля 2016 г. введено обязательное саморегулирование в сфере деятельности кадастровых инженеров.

Активно ведется дискуссия о появлении СРО, основанных на обязательном членстве, в здравоохранении [28, с. 14–15], в жилищно-коммунальной сфере, в области пожарной безопасности²⁰ и других областях.

5. Выводы

Исследование истории создания и функционирования объединений субъектов профессиональной деятельности позволяет прийти к выводу, что саморегулирование не является принципиально новым, ранее неизвестным в нашей стране правовым явлением. Первые прототипы СРО зародились в России в Средние века как добровольные объединения торговцев.

В XVIII в. обнаруживаются зачатки модели обязательного саморегулирования. В указанный пе-

риод по инициативе государства, использовавшего европейский опыт, были созданы цехи как организационная форма объединения ремесленников, предоставляющая право заниматься ремеслом.

В советский период о саморегулировании можно говорить лишь как о декларативном принципе функционирования адвокатуры.

Становление же саморегулирования как особого рода управленческой деятельности произошло в России в конце 1990-х – начале 2000-х гг. Наибольшей степени правовой регламентации саморегулирование достигло после принятия Закона о СРО, закрепившего сочетание моделей добровольного и обязательного саморегулирования. В настоящее время развитие системы саморегулирования продолжается, в том числе путем расширения сфер деятельности, в которых членство в СРО является обязательным условием осуществления профессиональной деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления / Д.Н. Бахрах. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1978. – 101 с.
2. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1968. – 575 с.
3. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988. – 318 с.
4. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – 474 с.
5. Петров Г.И. Основы советского социального управления / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 288 с.
6. Общая теория государства и права: учебник для вузов / отв. ред. Н.М. Марченко. – М.: Зерцало-М, 2001. – Т. 3. – 516 с.
7. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система): дис. ... д-ра юрид. наук / А.Н. Костюков. – Екатеринбург, 2003. – 474 с.
8. Маслов К.В. К вопросу о понятии налогового администрирования / К.В. Маслов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2010. – № 1. – С. 35–40.
9. Морозова И.Г. Некоторые вопросы исторического развития саморегулируемых организаций / И.Г. Морозова // Законодательство и экономика. – 2012. – № 11. – С. 76–79.
10. Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица: очерк истории и теории: учебное пособие / Н.В. Козлова. – М.: Статут, 2003. – 318 с.
11. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права: в 4 ч. / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Статут, 2003. – Т. 1. – 412 с.
12. Матейкович М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования / М.С. Матейкович // Журнал российского права. – 2008. – № 5. – С. 118–125.
13. Каминка А.И. Очерки торгового права / А.И. Каминка; под ред. и с предисловием В.А. Таисинова. – М.: Зерцало, 2011. – 411 с.
14. Бессолицын А.А. История российского предпринимательства / А.А. Бессолицын. – М.: Маркет ДС, 2008. – 245 с.

²⁰ Саморегулирование охватывает все новые сферы деятельности. URL: <http://www.center-ps.ru/news/1643> (дата обращения: 03.03.2016).

15. Третьякова С.Б. Саморегулируемые организации как субъекты российского права: дис. ... канд. юрид. наук / С.Б. Третьякова. – М., 2012. – 200 с.
16. Хорькова Е.П. История предпринимательства и меценатства в России: учебное пособие / Е.П. Хорькова. – М.: Приор, 1998. – 496 с.
17. Пажитнов К.А. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма / К.А. Пажитнов. – М.: Изд-во АН СССР, 1952. – 211 с.
18. Перова М.В. Цеховая организация ремесленного населения России середины XIX века: функции, общественное значение и направления деятельности / М.В. Перова // Омский научный вестник. – 2009. – № 1. – С. 13–18.
19. Кепов В.А. Исторические предпосылки и этапы формирования правовых основ саморегулирования / В.А. Кепов // Право и образование. – 2011. – № 7. – С. 155–162.
20. Азаров Д. Роль советов присяжных поверенных в формировании норм и принципов адвокатской этики / Д. Азаров // Адвокатская практика. – 2009. – № 5. – С. 6–8.
21. Глушаченко С.Б. Адвокатура в Российской империи в аспекте судебного реформирования 1864 г. / С.Б. Глушаченко, Р.Р. Тотоев // История государства и права. – 2008. – № 13. – С. 12–14.
22. Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Басова. – М., 2008. – 218 с.
23. Герасимов А.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Герасимов. – М., 2011. – 224 с.
24. Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений / Ю.Г. Лескова. – М.: Статут, 2013. – 384 с.
25. Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.Б. Салин. – СПб., 2010. – 22 с.
26. Ершова И.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства / И.В. Ершова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2142–2150.
27. Саудаханов М.В. Становление и генезис института саморегулирования в российской правовой системе / М.В. Саудаханов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 4. – С. 330–334.
28. Романовская О.В. Саморегулирование в сфере здравоохранения / О.В. Романовская // Менеджер здравоохранения. – 2013. – № 4. – С. 13–19.

REFERENCES

1. Bahrah D.N. *Basic concepts of the theory of social control*. Perm, Perm State University Publ., 1978. 101 p. (In Russ.).
2. Kozlov Yu.M. (ed.). *Administrative law*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1968. 575 p. (In Russ.).
3. Lazarev V.M. *Public administration at the stage of restructuring*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1988. 318 p. (In Russ.).
4. Chirkin V.E. *Public management*, Textbook. Moscow, Yurist' Publ., 2004. 474 p. (In Russ.).
5. Petrov G.I. *The foundations of the Soviet social management*. Leningrad, Leningrad State University Publ., 1974. 288 p. (In Russ.).
6. Marchenko N.M. (ed.). *The General theory of state and law*, Textbook for universities. Moscow, Zercalo-M Publ., 2001. 516 p. (In Russ.).
7. Kostyukov A.N. Municipal the right as industry of the Russian right (item, principles, modes, structures, system), Doct. Diss. Ekaterinburg, 2003. 474 p. (In Russ.).
8. Maslov K.V. To the question about the concept of tax administration. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2010, no. 1, pp. 35–40. (In Russ.).
9. Morozova I.G. Some issues of historical development of self-regulatory organizations. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2012, no. 11, pp. 76–79. (In Russ.).
10. Kozlova N.V. *The concept and essence of the legal entity: history and theory studies*. Moscow, Statut Publ., 2003. 318 p. (In Russ.).

11. Shershenevich G.F. *The course on commercial law*, in 4 parts. Moscow, Statut Publ., 2003. Part. 1. 412 p. (In Russ.).
12. Mateikovich M.S. Public control in Russia: ways of improvement. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2008, no 5, pp. 118–125. (In Russ.).
13. Kaminka A.I., Taisinova V.A. (ed.). *Essays on commercial law*. Moscow, Zercalo Publ., 2011. 411 p. (In Russ.).
14. Bessolitsyn A.A. *History of the Russian entrepreneurship*. Moscow, Market DS Publ., 2008. 245 p. (In Russ.).
15. Tret'yakova S.B. *Self-regulatory organizations as subjects of Russian law*, Cand. Diss. Moscow, 2012. 200 p. (In Russ.).
16. Khor'kova E.P. *The history of business and philanthropy in Russia*, Tutorial. Moscow, Prior Publ., 1998. 496 p. (In Russ.).
17. Pazhitnov K.A. *The problem of artisans' guilds in the legislation of the Russian absolutism*. Moscow, AN SSSR Publ., 1952. 211 p. (In Russ.).
18. Perova M.V. Guild artisan population of Russia in the mid XIX century: functions, public value and activities. *Omskii nauchnyj vestnik = Omsk Scientific Bulletin*, 2009, no. 1, pp. 13–18. (In Russ.).
19. Kepov V.A. The historical background and stages of formation of legal bases of regulation. *Pravo i obrazovanie = Law and Education*, 2011, no. 7, pp. 155–162. (In Russ.).
20. Azarov D. The role of councils of attorneys at law in shaping the norms and principles of lawyer ethics. *Advokatskaya praktika = Advocate's Practice*, 2009, no. 5, pp. 6–8. (In Russ.).
21. Glushachenko S.B., Totoev R.R. The legal profession in the Russian Empire in the aspect of the judicial reform of 1864. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2008, no. 13, pp. 12–14. (In Russ.).
22. Basova A.V. *Self-regulatory organizations as subjects of entrepreneurial law*, Cand. Diss. Moscow, 2008. 218 p. (In Russ.).
23. Gerasimov A.A. *Legal regulation of the activities of self-regulatory organizations*, Cand. Diss. Moscow, 2011. 224 p. (In Russ.).
24. Leskova Yu.G. *Conceptual and legal framework of self-regulation in entrepreneurial relations*. Moscow, Statut Publ., 2013. 384 p. (In Russ.).
25. Salin P.B. *The formation and development of Institute of self-regulating organizations in the Russian Federation*, Cand. Diss. Thesis. St. Petersburg, 2010. 22 p. (In Russ.).
26. Ershova I.V. Self-regulation of entrepreneurial and professional activities: theory and legislation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of russian law*, 2014, no. 10, pp. 2142–2150. (In Russ.).
27. Saudakhanov M.V. The formation and Genesis of the institution of self-regulation in the Russian legal system. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk*, 2013, no. 4, pp. 330–334. (In Russ.).
28. Romanovskaya O.V. Self-regulation in the health sector. *Menedzher zdravookhraneniya = Manager of Health Care*, 2013, no. 4, pp. 13–19. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Алгазина Анна Фёдоровна – преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: anna_masalab@mail.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Anna F. Algazina – Assistant Professor, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: anna_masalab@mail.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Алгазина А.Ф. История возникновения и развития саморегулирования в России / А.Ф. Алгазина // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 90–99. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(3).90-99.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Algazina A.F. The History of the emergence and development of self-regulation in Russia. *Pravoprimenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 3, pp. 90–99. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(3).90-99. (In Russ.).