

УДК 347

Ю.Г. Лескова\*

**САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье раскрывается актуальный вопрос о соотношении государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности. Автором последовательно проведена характеристика саморегулирования на уровне саморегулируемых организаций аудиторов и Совета по аудиторской деятельности, что позволило прийти к выводу об отсутствии в действующем законодательстве РФ единой концепции саморегулирования и его принципиальных основ.

**Ключевые слова:** саморегулируемые организации аудиторов, Совет по аудиторской деятельности, государственный орган, саморегулирование, государственные функции.

Саморегулирование как средство регламентации профессиональной и предпринимательской деятельности активно внедряется в России. С 2010 г. лицензирование аудиторской деятельности заменено обязательным членством в саморегулируемой организации (далее – СРО). Однако возможность профессионального регулирования аудита подтверждается более ранними историческими фактами – около 16 лет назад законодателем было закреплено правило о добровольных аудиторских профессиональных объединениях. Таким образом, регулирование аудиторской деятельности основывается на смешанном механизме регулирования, построенном на сочетании государственного регулирования и саморегулирования.

В настоящее время при ответе на вопрос о соотношении государственного регулирования и саморегулирования многие ученые-правоведы отмечают, что саморегулирование в любом случае подразумевает элемент регулирования, исходящий от государства в лице его органов [7]. А.Н. Белкин и А.В. Щепотьев убеждены, что СРО выполняют часть государственных контрольных функций [2]. Такой подход не случаен, и свидетельством того является укоренившийся в юридической литературе постулат: «Государство остается основным звеном в системе регулирования аудиторской деятельности. Мировая практика показывает, что общественное регу-

---

\* © Лескова Ю.Г., 2012

Лескова Юлия Геннадьевна (yuliyaleskova@yandex.ru), кафедра гражданского и предпринимательского права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

лирование без надлежащего надзора со стороны государства не в состоянии обеспечить контроль над профессиональной деятельностью» [4]. Однако, на наш взгляд, даже основываясь на вышеприведенном высказывании и введении обязательного членства в СРО для аудиторов, вряд ли следует рассматривать саморегулирование аудиторской деятельности как продолжение государственного регулирования.

СРО аудиторов в настоящее время получают возможность самостоятельного регулирования отношения в сфере аудита, само же государство отказывается от регулирования определенных отношений. При этом речь идет не о делегировании государством права на регулирование, а о признании государством автономии в самостоятельном регулировании отношений в сфере аудита. Считаем, что саморегулирование следует рассматривать как принцип организации взаимодействия государства и профессиональных сообществ, поскольку СРО выполняют не только общественно полезные задачи с точки зрения самих участников таких организаций, ослабляя прямое воздействие государства на рыночные процессы, но также осуществляют общественно полезные задачи с точки зрения государства, снижая саму «стоимость» государственного регулирования [17, с. 31]. Следует согласиться с мнением П.М. Ланскова, что саморегулирование – это не подчиненная государственному органу часть регулирования, а самостоятельный его уровень, примерно в том же устоявшемся понимании, в котором местное самоуправление не является составной частью органов государственной власти [9, с. 185]. Саморегулирование аудиторской деятельности оформляется как комплексное явление с особой системой взаимоотношений аудиторов и с государством.

В вопросе о соотношении государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности речь должна идти не о формальном и реальном противопоставлении этих форм или поглощении одной социальной управленческой системы другой, а о выявлении и упорядочении их взаимосвязи, нахождении общего и выделении особенного для наиболее эффективного достижения поставленных целей. «Саморегулирование является свидетельством демократичности государства, а доля его участия – показателем удельного веса корпоративного управления в системе организации политических, социально-экономических и других процессов в стране» [22, с. 21].

Посредством государственного регулирования закрепляются исходные условия, пределы и юридические гарантии правового саморегулирования, позволяя самим субъектам регулировать свое поведение, не выходя за рамки установленных запретов и императивных требований закона. Тем самым, можно сказать, государство задает потенциал саморегулирования. И в этом смысле следует согласиться с тем, что СРО – это инструмент (но, подчеркнем, не продолжение) государственного регулирования, максимально прозрачно и полно регламентированный законом, с четко определенным функционалом и единым набором квалифицирующих требований, предполагающий введение нормативно-определенного механизма управления и стандартизации отрасли, обеспечиваемых прямым участием высококвалифицированных профессионалов, их личной ответственностью и надзором со стороны государства [6]. Таким образом, существуют некие уровни упорядочивания общественных отношений, на которых может происходить переход (рокировка) от одного социального регулятора к другому и наоборот.

Мы не являемся сторонниками тезиса о заведомо большей эффективности саморегулирования аудиторской деятельности по сравнению с государственным. Механизмы саморегулирования и государственного регулирования должны работать во взаимодействии, и принципиально важным является то, что саморегулирование не подменяет собой государственное регулирование, а дополняет его [22, с. 18].

В Российской Федерации сложившееся соотношение государственного регулирования и саморегулирования можно охарактеризовать как соотношение основного и вспомогательного регуляторов [16, с. 21]. Ни государственное регулирование, ни саморегулирование в отдельности не могут обеспечить гармоничного регулирования аудиторской деятельности: первое – вследствие отсутствия учета конкретных особенностей динамики во времени и пространстве; второе – ввиду привязанности к условиям существования конкретных предпринимательских отношений. Сказанное не может быть не замечено при исследовании специфики саморегулирования аудиторской деятельности.

Регулятивная функция саморегулирования аудиторской деятельности включает двухуровневую систему нормативного регулирования деятельности членов СРО – отношения между Советом по аудиторской деятельности и СРО аудиторов; отношения между СРО аудиторов и ее членами. Такое положение связано с тем, что обеспечение общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности и осуществление координации между СРО аудиторов не могут быть решены только на уровне СРО. Поэтому, помимо СРО аудиторов как институционального средства саморегулирования (первого уровня), законодателем установлено создание Совета по аудиторской деятельности при Минфине России (второй уровень). Согласно ст. 16 ФЗ от 30.12.2008 (ред. от 11.07.2011) «Об аудиторской деятельности», при уполномоченном федеральном органе создается Совет по аудиторской деятельности в целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности. Совет по аудиторской деятельности осуществляет следующие функции: рассматривает вопросы государственной политики в сфере аудиторской деятельности; рассматривает проекты федеральных стандартов аудиторской деятельности и иных нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность, и рекомендует их к утверждению уполномоченным федеральным органом; одобряет порядок разработки проектов федеральных стандартов аудиторской деятельности, правила независимости аудиторов и аудиторских организаций и кодекс профессиональной этики аудиторов, определяет области знаний, из которых устанавливается перечень вопросов, предлагаемых претенденту на квалификационный экзамене; оценивает деятельность СРО аудиторов по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов и при необходимости дает рекомендации по совершенствованию этой деятельности; вносит на рассмотрение уполномоченного федерального органа предложения о порядке осуществления уполномоченным федеральным органом по контролю и надзору внешнего контроля качества работы аудиторских организаций; рассматривает обращения и ходатайства СРО аудиторов в сфере аудиторской деятельности и вносит соответствующие предложения на рассмотрение уполномоченного федерального органа; осуществляет в соответствии с указанным выше федеральным законом и положением о Совете по аудиторской деятельности иные функции, необходимые для поддержания высокого профессионального уровня аудиторской деятельности в общественных интересах. Многие ученые приходят к выводу, что «по сравнению с предыдущей редакцией, в новой редакции законодатель иначе понимает основную задачу деятельности Совета. В связи с введением института СРО аудиторов на Совет возлагается деятельность по реализации интересов всех потенциальных участников правоотношений в сфере аудиторской деятельности, поддержания высокого профессионального уровня такой деятельности» [15].

Выполнение указанных выше важных функций регулирования аудиторской деятельности Советом, зависимым от федерального органа исполнительной власти и

являющимся, по сути, его структурным подразделением, не вполне вписывается в механизм саморегулирования. Об этом, в частности, говорится и в Докладе Департамента развития малого и среднего предпринимательства и Департамента корпоративного управления Министерства экономического развития «Об итогах анализа практики применения законодательства РФ о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности», где подчеркивается, что создание Совета при федеральном органе исполнительной власти (Минфине) противоречит основным принципам перехода от лицензирования к саморегулированию [6], с чем нельзя не согласиться (саморегулирование предполагает установление правил без вмешательства государства (государственных органов)). В то же время, учитывая основные задачи, которые должны выполняться ассоциациями СРО аудиторов, в числе которых представление интересов СРО аудиторов во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, представляется возможным согласиться с высказанной в юридической литературе точкой зрения о необходимости предусмотреть в законодательстве РФ участие в СРО (ассоциациях СРО) с правом совещательного голоса представителей органов государственной власти [18].

Таким образом, законодателем не выдерживаются в ряде случаев принципиальные основы саморегулирования. В этой связи, на наш взгляд, требуется проведение систематизации и особенностей саморегулирования различных уровней. На уровне СРО происходит выработка и учет интересов непосредственно ее членов, на уровне Совета по аудиторской деятельности – интересов всего профессионального сообщества.

В этой связи небезынтересными оказываются высказывания чиновников и специалистов в области разграничения функций саморегулирования и государственного регулирования, например, применительно к строительной и банковской отрасли. Так, министр регионального развития РФ на III Всероссийском съезде СРО 30 сентября 2010 г. в городе Москве в обращении к строителям следующим образом определил функции государства, СРО и Национального объединения в сфере строительства: «...Государственное вмешательство ограничивается выработкой госполитики, но внутреннюю “кухню” в строительстве должно определять саморегулирование, а координировать эту работу – Национальное объединение» [10, с. 17].

Г.А. Тосунян, рассматривая разноуровневые банковские СРО, отмечает их функциональную идентичность, за исключением одного. Право и одновременно обязанность представлять интересы всего банковского сообщества страны вовне и внутри банковского сообщества может быть вверено только СРО федерального уровня [19, с. 49]. Можно согласиться с ученым, что признание этого обстоятельства на общегосударственном уровне будет способствовать необходимой систематизации и упорядочиванию отношений между существующими СРО и, несомненно, позволит создать в России эффективную систему саморегулирования [19, с. 49]. Существование Совета по аудиторской деятельности в системе саморегулирования должно основываться не на вертикальности структуры управления, а скорее на необходимости согласования разноплановых интересов внутри профессионального сообщества с целью выработки единой (согласованной) позиции по тем или иным вопросам, предполагать единственность официального представительства согласованных интересов.

Применительно к банковскому саморегулированию Г.А. Тосунян выделил такой принцип, как единство и функциональная субсидиарность названной системы [19, с. 49]. Считаю возможным применить названный принцип относительно саморегулирования аудиторской деятельности. Однако, на наш взгляд, Совет по аудиторской деятельности вряд ли следует рассматривать как СРО, поскольку он

не подпадает под признаки последней в связи с тем, что является структурным подразделением государственного органа и цель его создания шире профессиональных интересов аудиторов (Совет создается в целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности (п. 1 ст. 16 ФЗ «Об аудиторской деятельности»)). «Речь идет об органе, который выражает не только и не столько интересы самих аудиторов, сколько интересы общества в целом, интересы тех, кто пользуется услугами аудиторов». Таким образом, как видим, применительно к Совету речь должна идти скорее о сорегулировании аудиторских отношений, т. е. регламентации отношений самими участниками (аудиторами) и государством. Подтверждением того является и высказывание председателя Совета по аудиторской деятельности при Министерстве финансов России: «Весь мир сегодня отсаморегулировался – он уже идет к тому, чтобы вернуться к госрегулированию либо регулированию через полугосударственные организации и публичные институты» [3, с. 9]. Тем не менее считаем возможным не согласиться с таким заключением о «будущем» саморегулирования в аудиторской сфере по следующим причинам.

Во-первых, как справедливо указывается Л.Ю. Грудцовой относительно эффективности государственного регулирования: оно должно быть, во-первых, осторожным; во-вторых, минимально необходимым; в-третьих, максимально продуманным (это касается последствий) [8]. Сильное государство то, которое способно поддержать соблюдение единых правил игры на рынке и одновременно позволяет профессионалам рынка, индивидам обеспечивать свои интересы путем саморегулирования и самоорганизации. Рынок требует участия государства, в то же время «следует признать, что государство в силу объективных явлений не в состоянии принять на себя в полном объеме всю ответственность за эффективное функционирование экономики» [5, с. 32]. Показательно в этом смысле исследование знаменитого американского философа, социолога и футуролога Фрэнсиса Фукуямы, изложенное в книге «Сильное государство», в которой анализируется необходимость возрастания силы государства при одновременном сокращении сферы действия его функций там, где они могут быть заменены саморегулированием [20, с. 5–7].

Во-вторых, исходя из ориентирования России на стратегию построения рыночной экономики, регулирование функционирования российских субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности должно в максимально возможной степени базироваться на автономности такой деятельности, минимизирующей государственное вмешательство в нее. Как продемонстрировал опыт СССР, огосударствление всего и вся, сковывание частной инициативы ничем хорошим не заканчивается. Еще в свое время видные советские ученые обосновывали необходимость «простора» для инициативы и самостоятельности исполнителей государственных планов – предприятий и хозяйственных организаций [1, с. 112; 21, с. 30]. И не случайно Президент России неоднократно подчеркивал необходимость доверять социальные и политические функции непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению [12] и тем самым сокращать функции государственного аппарата [11], укреплять частную инициативу [13] и не навязывать решение сверху [14]. Все это возможно, но прежде всего путем передачи инициативы самим участникам регулируемых отношений и построения системы саморегулирования, не зависимой от государственных органов.

Отсюда считаем необходимым внедрение саморегулирования наряду с государственным регулированием в различные сферы жизнедеятельности общества, и, как показало наше исследование, саморегулирование должно стать важной составляющей механизма регулирования аудиторской деятельности.

### Библиографический список

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
2. Белкин А.Н., Щепотьев А.В. Саморегулируемые организации – часть государственных контрольных функций // Право и экономика. 2008. № 7 (СПС «КонсультантПлюс»).
3. Бортом к волне // Коммерсантъ. 2003. 18 октября.
4. Булгакова Л.И. Развитие законодательства об аудиторской деятельности // Право и экономика. 2009. № 5 (СПС «КонсультантПлюс»).
5. Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
6. Доклад «Об итогах анализа практики применения законодательства РФ о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности», подготовленный Департаментом развития малого и среднего предпринимательства при участии Департамента корпоративного управления Минэкономразвития России в 2010. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2012).
7. 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.: Статут, 2007 (СПС «КонсультантПлюс»).
8. Иванова Ю.В. Интервью с Л.Ю. Грудцыной. Частная собственность и гражданское общество в России // Адвокат. 2009. № 8 (СПС «КонсультантПлюс»).
9. Лансков П.М. Механизм регулирования финансового рынка и его инфраструктуры. М., 2005.
10. Мозолевский В.П. Саморегулирование в строительстве – это не замена лицензирования на выдачу свидетельств о допуске, а новая система негосударственного управления строительным комплексом // Саморегулирование. 2010. № 2 (2).
11. Послание Президента России Федеральному Собранию РФ 2003 г. // Российская газета. 2003. № 93.
12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 г. // Российская газета. 2008. № 230.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2009 г. // Российская газета. 2009. № 214.
14. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2011 г. // Российская газета. 2011. № 290.
15. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2009. (СПС «Гарант»).
16. Потапов В.А. Корпоративные нормативные акты как вид локальных актов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
17. Руф А.Л. Организация деятельности саморегулируемых аудиторских объединений: дис. ... канд. экон. наук. М., 2005.
18. Савицкая О.Г. Некоторые аспекты правового положения саморегулируемых организаций в сфере управления многоквартирными домами // Семейное и жилищное право. 2011. № 2 (СПС «КонсультантПлюс»).
19. Тосунян Г.А. Банковское саморегулирование: монография. М., 2006.
20. Факуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.]. М., 2006.
21. Халфина Р.О. О правовой форме экономических отношений // Советское государство и право. 1965. № 7.
22. Черданцев В.П. Организационно-экономический механизм закупок и поставок сельскохозяйственной продукции для государственных нужд в условиях саморегулирования: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Челябинск, 2011.

*Yu.G. Leskova\****SELF-REGULATION AND STATE REGULATION OF AUDIT ACTIVITIES**

The article reveals the urgent problem of relationship between state regulation and self-regulation of auditing activity. The author gives a consistent description of self-regulation on the level of self-regulatory organizations of auditors and the Audit Board, which makes it possible to conclude that there is no integrated concept of self-regulation with its fundamental principles in the current legislation of the Russian Federation.

**Key words:** self-regulatory organization of auditors, the Audit Board, state body, self-regulation, state functions.

---

\* *Leskova Yulia Gennadievna* (yuliyaleskova@yandex.ru), the Dept. of Civil and Business Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.