

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского»

На правах рукописи



Алгазина Анна Федоровна

**САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ
КАК ВИД УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
(АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор А.Н. Костюков

Омск – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ..... | 16 |
| §1. Понятие и признаки саморегулирования в системе публичного управления..... | 16 |
| §2. Генезис саморегулирования..... | 35 |
| §3. Принципы саморегулирования..... | 47 |
| ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ | 62 |
| §1. Понятие и виды саморегулируемых организаций..... | 62 |
| §2. Административно-правовой статус саморегулируемых организаций, реализуемый в отношениях с органами исполнительной власти..... | 82 |
| §3. Административно-правовой статус саморегулируемых организаций, реализуемый в отношениях с гражданами и юридическими лицами..... | 117 |
| Глава 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..... | 141 |
| §1. Зарубежный опыт правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций..... | 141 |
| §2. Пути совершенствования правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации..... | 172 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 187 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ..... | 193 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ..... | 226 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В условиях продолжающейся административной реформы в Российской Федерации проблематика саморегулирования приобретает все большую значимость.

Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»¹ развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики было провозглашено в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы.

Отечественные и зарубежные исследователи признают, что саморегулирование имеет ряд преимуществ в сравнении с традиционным государственным регулированием: стандарты и правила саморегулирования разрабатываются непосредственно субъектами соответствующей деятельности, что позволяет максимально учитывать отраслевые особенности при их создании и оперативно корректировать их содержание в ответ на происходящие в профессиональной среде изменения. Кроме того, объединение в саморегулируемые организации предоставляет участникам рынка дополнительные возможности для продвижения своих профессиональных интересов².

Введение института саморегулирования призвано снизить степень государственного вмешательства в отдельные сферы профессиональной деятельности, устранить избыточные административные барьеры, уменьшить государственные расходы на регулирование и контроль в соответствующих сферах деятельности, что особенно актуально в современных экономических условиях.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30, ст. 3046.

² См., напр.: Block E. S. The emergence of self-regulatory organizations as institutional change. В.В.А., University of Notre Dame, 1999. P. 42 ; Крючкова П.В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006. С. 3 ; Полежаева Н. А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций профессиональных участников рынков ценных бумаг России и США: сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 3 ; Ростовцева Н.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 39.

Проведенный Министерством экономического развития Российской Федерации опрос представителей предпринимательского и экспертного сообщества о состоянии системы саморегулирования показал, что введение саморегулирования в нашей стране оказало положительное влияние на качество и безопасность товаров, работ и услуг, которые производят члены саморегулируемых организаций (3,31 балла из 5)³.

В Российской Федерации существуют две модели саморегулирования: добровольное и обязательное саморегулирование. При этом обязательное саморегулирование предполагает передачу отдельных публично-властных полномочий субъектам, не входящим в систему органов исполнительной власти, – саморегулируемым организациям.

Однако вопросы передачи отдельных публично-властных полномочий некоммерческим организациям в целом и саморегулируемым организациям в частности в настоящее время слабо разработаны отечественной юридической наукой, в силу чего недостаточно подробно и противоречиво регламентированы в законодательстве.

В отечественной юридической науке отсутствует не только общепризнанное определение понятия «саморегулирование», но и единство взглядов по вопросу о соотношении саморегулирования и государственного регулирования предпринимательских отношений. Вопрос об административно-правовом статусе саморегулируемых организаций также остается малоизученным в отечественной юридической науке.

Несмотря на то что с момента принятия Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁴ (далее – Закон о СРО) прошло более девяти лет, единая концепция саморегулирования в Российской Федерации не оформилась по сей день. О недостаточной эффективности

³ Доклад Минэкономразвития России о результатах ежегодного мониторинга деятельности саморегулируемых организаций в отраслях экономики и сегментах рынка // URL: <http://pravda-o-sro.ru/wp-content/uploads/2016/10/Doklad-Minyekonomiki-Monitoring-SRO-2015.pdf> (дата обращения: 10.01.2017).

⁴ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49, ст. 6076.

института саморегулирования не только в части взаимодействия саморегулируемых организаций с органами государственной власти, но и со своими членами, говорится на государственном уровне⁵.

Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 года № 2776-р⁶ утверждена Концепция совершенствования механизмов саморегулирования, направленная на формирование единой общегосударственной модели саморегулирования, позволяющей использовать потенциал этого института для дальнейшего повышения качества товаров (работ, услуг) субъектов профессиональной деятельности.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации продолжается становление института саморегулирования, что в условиях недостаточной разработки данной проблематики наукой административного права не вызывает сомнений в актуальности темы исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Попытки изучить феномен саморегулирования в отечественной юридической науке предпринимались в основном учеными-цивиристами: А.В. Басовой, Д.О. Грачевым, М.А. Егоровой, И.В. Ершовой, Ю.Г. Лесковой, О.Н. Максимовичем, Д.А. Петровым и другими авторами.

Многоаспектный характер саморегулирования обусловил наличие исследований, посвященных его экономическим⁷ и социологическим⁸ аспектам.

Трудов, рассматривающих административно-правовые аспекты саморегулирования, в отечественной юридической науке крайне мало. Имеющиеся работы представляют собой статьи в периодических изданиях и, как

⁵ Подробнее см.: Доклад Министра экономического развития Российской Федерации А.В. Улюкаева по вопросу о совершенствовании системы саморегулирования // Официальный сайт Правительства Российской Федерации / URL: <http://government.ru/meetings/16651/stenograms/> (дата обращения: 02.05.2016).

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 2 (часть II), ст. 458.

⁷ См., напр.: Крючкова П.В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006. 283 с.

⁸ См., напр.: Богомолова Т.П. Неправительственные саморегулируемые организации как институт становления гражданского общества в современной России: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. 154 с.

правило, затрагивают лишь отдельные аспекты административно-правового статуса саморегулируемых организаций.

Единственное близкое по объекту изучения диссертационное исследование подготовлено З.М. Баймуратовой в 2010 г.⁹ Однако проведенный автором анализ природы саморегулирования и содержания понятия «саморегулируемая организация» не учитывает различий между обязательным и добровольным саморегулированием. Не исследована система принципов саморегулирования, отличительные признаки саморегулируемых организаций с обязательным членством в сравнении с саморегулируемыми организациями, членство в которых является добровольным; содержащиеся предложения по совершенствованию законодательства касаются преимущественно вопросов юридической ответственности саморегулируемых организаций. Кроме того, за период, прошедший с появления данной работы, законодательство в сфере саморегулирования претерпело изменения (касающиеся в том числе расширения сфер обязательного саморегулирования), что также требует теоретического осмысления.

Признавая заслуги ученых, занимающихся изучением проблем саморегулирования, нельзя не отметить, что полномасштабный анализ саморегулирования с позиции теории публичного управления и административного права в отечественной юридической науке не проводился.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере саморегулирования между уполномоченными органами государственной власти, саморегулируемыми организациями и субъектами профессиональной деятельности.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регламентирующие отношения в сфере саморегулирования, судебная и иная практика их применения, научные взгляды в данной сфере, а также тенденции и перспективы развития

⁹ Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 199 с.

нормативного правового регулирования этих отношений в современных политико-правовых условиях.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является комплексный, системный анализ теоретических и практических проблем саморегулирования как элемента системы публичного управления и разработка предложений по их решению на законодательном уровне.

Указанная цель обусловила постановку следующих задач:

- выявить существенные признаки и сформулировать понятие обязательного саморегулирования путем его сравнения с иными видами регулирования, а также путем сравнения моделей саморегулирования между собой;

- исследовать генезис саморегулирования как правового явления с точки зрения особенностей проявления моделей саморегулирования на различных исторических этапах;

- выявить и охарактеризовать систему принципов обязательного саморегулирования;

- рассмотрев основные направления взаимодействия саморегулируемых организаций с органами государственной власти и со своими членами, определить особенности административно-правового статуса саморегулируемых организаций, реализуемого в отношениях с органами исполнительной власти, а также с их членами;

- изучить зарубежный опыт правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций и сформулировать рекомендации, приемлемые для использования в отечественных политико-правовых условиях;

- выявить наиболее значимые проблемы, существующие в сфере обязательного саморегулирования в России, и обозначить основные направления совершенствования административно-правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций, основанных на принципе обязательного членства.

Методологическую базу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания. В основе исследования лежит диалектический метод и его требования всесторонности, полноты исследования, изучения явления в его изменении и развитии, позволившие рассмотреть проблемы саморегулирования в развитии и во взаимообусловленности с иными правовыми явлениями.

В работе также применялись иные общенаучные методы: описание, сравнение, анализ и синтез, индукция и дедукция, классификация, позволившие выявить специфику обязательного саморегулирования как особого вида публичной управленческой деятельности, - а также частнонаучные методы: формально-юридический, применявшийся при анализе нормативных правовых актов и формулировании авторских определений; сравнительно-правовой – при сравнении разновидностей саморегулируемых организаций и рассмотрении зарубежного опыта саморегулирования; историко-правовой, использовавшийся при изучении генезиса саморегулирования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды видных отечественных ученых в области теории права, административного и конституционного права.

Общие вопросы публичного управления были рассмотрены в работах С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, С.Н. Братановского, С.Д. Князева, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, Б.М. Лазарева, М.А. Лапиной, А.Е. Лунева, Н.М. Марченко, М.С. Матейковича, А.В. Мелехина, Л.А. Мицкевич, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.П. Сальникова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, В.А. Юсупова.

В качестве теоретической основы при выявлении существенных черт саморегулируемых организаций как субъектов административного права использовались труды П.И. Кононова, Д.В. Осинцева, М.П. Петрова, В.Ю. Синюгина, С.Б. Третьяковой, В.Е. Чиркина, Ц.А. Ямпольской, О.А. Ястребова.

В ходе исследования использовались работы З.М. Баймуратовой, И.В. Митякиной, В.В. Романовой, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, посвященные отдельным аспектам саморегулирования и деятельности саморегулируемых организаций как явлений публично-правового характера.

Задача изучения опыта зарубежных стран в рассматриваемой сфере предопределила обращение к трудам отечественных и зарубежных авторов, посвященных иностранному опыту саморегулирования: А.А. Герасимова, А.И. Глущенко, В.В. Гриценко, И.А. Заворотченко, Г.И. Звороно, А.А. Ершова, Н.А. Полежаевой, Ю.А. Тай, Э.С. Блок (Emile Sarah Block), К. Джордан (Cally Jordan), Дж. Карсона (John Carson), П. Хьюз (Pamela Hughes) и других.

На формирование научных взглядов автора также повлияли труды исследователей в области гражданского права: А.В. Басовой, Д.О. Грачева, М.А. Егоровой, И.В. Ершовой, И.Г. Журиной, Ю.Г. Лесковой, О.Н. Максимовича, Д.А. Петрова – в той мере, в которой в них рассматриваются особенности правового статуса саморегулируемых организаций, реализуемого в отношениях с гражданами и организациями.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, нормативные правовые акты ряда зарубежных стран.

В качестве **эмпирической основы исследования** использованы материалы судебной и иной правоприменительной практики, включая решения Конституционного Суда Российской Федерации, судебные акты арбитражных судов и судов общей юрисдикции; данные интернет-ресурсов органов государственной власти, а также саморегулируемых организаций.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что диссертация представляет собой одно из первых исследований административно-правовых проблем саморегулирования. Рассмотрено место саморегулирования в

системе публичного управления. Исследован генезис саморегулирования как явления с точки зрения особенностей проявления моделей саморегулирования на различных исторических этапах. Предложены авторские дефиниции понятий «саморегулирование» и «саморегулируемая организация». Анализ направлений взаимодействия СРО¹⁰ с органами исполнительной власти, а также с юридическими и физическими лицами, являющимися членами саморегулируемых организаций, позволил обосновать вывод о том, что саморегулируемые организации, основанные на принципе обязательного членства, обладают специальным административно-правовым статусом. Проанализированы особенности зарубежного опыта регулирования ряда сфер профессиональной деятельности, в которых в Российской Федерации существует обязательное саморегулирование. Предложены пути совершенствования законодательства в сфере обязательного саморегулирования.

На защиту выносятся следующие **новые или содержащие элементы новизны положения**:

1. Саморегулирование является самостоятельным видом управленческой деятельности, отличающимся от государственного регулирования и саморегулирования по субъекту управления.

Содержанием саморегулирования как особого вида управленческой деятельности выступает разработка и установление стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

2. В зависимости от юридического значения можно выделить две модели саморегулирования: добровольное (не имеющее публичного характера) и обязательное.

Обязательное саморегулирование – это публичная управленческая деятельность, осуществляемая саморегулируемыми организациями и состоящая в

¹⁰ Здесь и далее по тексту саморегулируемые организации обозначаются сокращенно СРО.

разработке и установлении стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

3. Изучение основополагающих начал теории публичного управления и административного права, а также закономерностей их отражения в законодательных актах позволило обосновать систему принципов обязательного саморегулирования. Она включает выделенные в зависимости от сферы действия общие принципы публичного управления: объективность, эффективность, законность, демократизм, публичность, - а также специальные принципы саморегулирования: организации по профессиональному и (или) территориальному признаку, организационной самостоятельности саморегулируемых организаций, взаимодействия саморегулируемых организаций с органами государственной власти, прозрачности деятельности саморегулируемых организаций, сочетания публичных и частных интересов, самофинансирования, обеспечения государством правовых и организационных гарантий саморегулирования.

4. Выделение существенных признаков саморегулируемой организации как организационной основы саморегулирования позволило прийти к выводу, что легальное определение понятия «саморегулируемая организация» не отражает всех сущностных характеристик указанного явления.

Под саморегулируемой организацией необходимо понимать наделенную в установленном законом порядке статусом саморегулируемой ассоциацию (союз) субъектов профессиональной деятельности, осуществляющую регулирующую, контрольную, организационно-обеспечительную и юрисдикционную функции в отношении своих членов.

5. Сравнение саморегулируемых организаций с обязательным и добровольным членством, а также анализ выделяемых в юридической литературе их функций позволяет отнести саморегулируемые организации с обязательным членством к организациям, осуществляющим публично значимые функции,

поскольку одной из важнейших целей их деятельности выступает защита прав и законных интересов неограниченного круга лиц – потребителей произведенных членами СРО товаров (работ, услуг).

6. Взаимодействие саморегулируемых организаций с органами исполнительной власти происходит по двум направлениям: при осуществлении государственно-властного воздействия на саморегулируемые организации как на объекты, не входящие в систему органов исполнительной власти, а также при наделении основанных на принципе обязательного членства СРО отдельными публично-властными полномочиями. В первом случае саморегулируемые организации независимо от особенностей членства в них являются участниками административно-правовых отношений, наравне с иными юридическими лицами, то есть обладают общим административно-правовым статусом. В случае передачи публично-властных полномочий саморегулируемые организации приобретают специальный административно-правовой статус.

7. В случае обязательного саморегулирования СРО осуществляют в отношении своих членов публично-властные полномочия, в результате чего между СРО и их членами возникают внутриорганизационные вертикальные отношения, входящие в предмет административного права.

8. На основе анализа теории административного права, нормативных положений о деятельности саморегулируемых организаций, практики их толкования и применения, а также зарубежного опыта саморегулирования определены основные направления совершенствования законодательства в сфере обязательного саморегулирования:

- повышение универсальности базового закона о саморегулируемых организациях путем четкого закрепления в нем пределов отраслевого регулирования;

- закрепление в законодательстве критериев определения сфер профессиональной деятельности, в которых введение обязательного саморегулирования недопустимо;

- повышение эффективности государственного контроля за саморегулируемыми организациями, основанными на обязательном членстве, путем унификации положений о нем в части: предмета, периодичности, сроков проверки, мер воздействия в случае выявления нарушений;

- повышение эффективности контроля со стороны СРО за своими членами путем детализации административных процедур;

- ужесточение административной ответственности в сфере саморегулирования путем расширения перечня составов правонарушений в указанной сфере.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы состоит в том, что она представляет собой одно из первых исследований правовой природы саморегулирования с позиции теории публичного управления. В диссертации содержатся предложения по совершенствованию законодательного регулирования деятельности саморегулируемых организаций, оформленные в виде Проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Приложение 1).

Положения и выводы настоящего диссертационного исследования могут служить базой для дальнейших теоретических разработок проблем саморегулирования, использоваться при подготовке материалов лекций, семинарских и практических занятий по предмету «Административное право». Результаты работы также могут быть использованы в целях совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты настоящего исследования обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры государственного и муниципального права ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского».

Основные положения и выводы работы были апробированы в ходе всероссийских и международных научных конференций:

IX Международной научной конференции «Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики» (г. Омск, 13 октября 2014 г.);

III Международной научной конференция «Актуальные проблемы права» (г. Москва, ноябрь 2014 г.);

Межвузовской научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей «Преемственность и новации в юридической науке» (г. Омск, 31 марта 2015 г.);

XIII Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов «Эволюция российского права» (г. Екатеринбург, 23-24 апреля 2015 г.);

IV Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы современного российского законодательства» (г. Иркутск, 11 сентября 2015 г.);

Международной научно-практической конференции «Перспективы развития юридической науки, практики и образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе», посвященной празднованию 57-летия непрерывного юридического образования в Дальневосточном федеральном университете и 96-летию непрерывного образования на Дальнем Востоке России (г. Владивосток, 25 сентября 2015 г.);

Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы правоприменения в современной России» (г. Омск, 26 февраля 2016 г.);

Международной научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей «Преемственность и новации в юридической науке» (г. Омск, 29 марта 2016 г.).

По результатам участия в XIII Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов «Эволюция российского права» (г. Екатеринбург, 23-24 апреля 2015 г.) доклад по теме настоящего исследования был удостоен диплома I-ой степени в секции «Финансовое и административное право».

По теме диссертационного исследования подготовлено одиннадцать

научных статей, четыре из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников, приложения.

ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

§1. Понятие и признаки саморегулирования в системе публичного управления

Становление и развитие саморегулирования в Российской Федерации является следствием проводимой административной реформы, направленной в первую очередь на оптимизацию системы государственного управления.

Развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики значилось в числе приоритетных направлений административной реформы, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах».

Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р¹¹, «разработка и принятие нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти, позволяющих передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций у органов исполнительной власти» названы в числе важных направлений работы в рамках административной реформы.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р¹², отмечена необходимость создания условий для свободы предпринимательства и конкуренции, развития механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества.

Саморегулирование как одно из приоритетных направлений административной реформы неразрывно связано с системой публичного

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

управления. Именно поэтому целесообразно исследовать понятие «саморегулирование» через призму знаний о публичном управлении.

Большинство ученых сходятся во мнении, что основу управления составляет воздействие субъекта на объект управления в целях обеспечения устойчивого функционирования определенной системы¹³.

Управление может быть классифицировано по различным основаниям¹⁴. Однако для целей настоящего исследования представляется целесообразным ограничиться классификацией в зависимости от специфики субъекта управления. В науке административного права по этому основанию наряду с публичным управлением в качестве разновидности социального управления выделяется общественное управление.

К публичному управлению относится государственное и местное управление, к общественному – управление в общественных объединениях, коммерческих и некоммерческих организациях.

Вместе с тем в сфере публичного управления в настоящее время наблюдается тенденция расширения круга управляющих субъектов в результате наделения властными полномочиями организаций, не входящих в систему органов публичной власти. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П¹⁵, Конституция Российской Федерации «не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти», при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

¹³ См., напр.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2006. С. 50 ; Зборовский Г.Е., Костина Н.Б. Социология управления: учебное пособие. М., 2004. С. 88 ; Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под общ. ред. В.П. Сальникова. М., 2002. С. 29 ; Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. М., 2008. С. 13 ; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права. Современное наполнение. Монография. М.: Проспект, 2015. С. 8.

¹⁴ См. подробнее: Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности. М.: Экономика, 2002. С. 49 ; Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 3.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 22. 1998, ст. 2491.

По мнению Ю.А. Тихомирова, публичную власть могут осуществлять как государственные, так и негосударственные институты¹⁶.

По верному замечанию Ю.Н. Старилова, возникающие при реализации негосударственными организациями переданных им государственно-властных полномочий управленческие отношения образуют самостоятельный элемент предмета административного права¹⁷. А.И. Стахов также совершенно обоснованно включает в структуру предмета административного права в качестве самостоятельного элемента «отношения, в которых без непосредственного участия, но под контролем административно-публичных органов отдельные организации или физические лица оказывают властное воздействие на поведение иных физических лиц или организаций, направленное на обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ»¹⁸.

Таким образом, традиционное для российской правовой системы отнесение наделенных властной компетенцией государственных органов и невластных организаций к двум различным группам коллективных субъектов административного права не отражает реальную ситуацию в сфере публичного управления¹⁹.

В настоящее время в круг субъектов публичного управления входят также и некоммерческие организации, осуществляющие переданные им публично-властные полномочия, к числу которых могут быть отнесены и отдельные виды саморегулируемых организаций.

Публичное управление – сложное явление, состоящее из многих элементов.

В науке административного права выделяются различные подходы к системе публичного управления в целом и государственного управления в частности.

¹⁶ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. Учебник. М.: Эксмо, 2008. С. 79-80.

¹⁷ Общее административное право: учебник / С. Н. Бабаев, Т. М. Бялкина, В. В. Гриценко и др. ; под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. С. 44.

¹⁸ Стахов А.И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 11-13.

¹⁹ См. подробнее: Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. NOTA BENE, 2010. 390 с.

Д.Н. Бахрах, справедливо отмечая, что в соответствии с законом разделения труда управление делится на относительно самостоятельные виды организационной деятельности, называет их функциями управления²⁰. К числу общих управленческих функций, то есть относительно самостоятельных, специализированных видов управленческой деятельности, автор относит прогнозирование, планирование, нормативное регулирование, методическое руководство, структурную функцию, работу с кадрами, финансирование, оперативное регулирование, учет, контроль, делопроизводство²¹.

По мнению Ю.М. Козлова, наполненность государственного управления организационным содержанием «выражается в осуществлении основных форм управленческой деятельности – планирования и регулирования, подбора и расстановки кадров, контроля и проверки исполнения»²². В более поздних работах автор называет указанные элементы общеуправленческими функциями²³.

Г.В. Атаманчук в перечень общих функций управления, которые отражают сущностные моменты государственного управления, в зависимости от характера и последовательности действий включает следующие: организацию, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль²⁴.

И.М. Машаров в содержании государственного управления выделяет две составные части: нормотворческую и индивидуально-распорядительную деятельность компетентных государственных органов управления и должностных лиц, направленную на позитивное регулирование общественных отношений на основе соответствующих законов²⁵.

Б.М. Лазарев определял функцию управления как вид управленческой деятельности²⁶. В числе функций социального управления автор выделял

²⁰ Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 63.

²¹ Там же. С. 64.

²² Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1968. С. 10.

²³ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., Юрист, 2004. С.27-31.

²⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 111.

²⁵ Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 13.

²⁶ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юр. Лит.,1988. С. 150.

прогнозирование, планирование, организацию, регулирование, руководство, координацию, контроль, учет²⁷.

В.Е. Чиркин определяет публичное управление как совокупность видов деятельности: нормотворческой, распорядительной, контрольной, организационной и т.д.²⁸

Следует согласиться с мнением Г.И. Петрова, который полагал, что для обозначения составных частей управления более предпочтительным является термин «элемент», а не «функция», поскольку управление само по себе представляет социальную функцию.

Используя в качестве критерия классификации элементов социального управления характер управленческих действий, автор предлагал следующий комплекс их основных видов: подбор, расстановку и воспитание кадров, информацию, прогнозирование, планирование, регулирование, решение, исполнение, контроль²⁹.

Несмотря на то что в науке административного права для обозначения составных частей управления используются различные термины, выделяются их различные перечни, регулирование³⁰ является общепризнанным элементом управления.

Специалисты в области теории государства и права также рассматривают государственное регулирование как одно из проявлений (функций) государственного управления³¹.

Таким образом, понятие «регулирование» является видовым по отношению к родовому понятию «управление». Регулирование представляет собой вид управленческой деятельности, содержание которого состоит в выработке правил

²⁷ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 32-38.

²⁸ Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. Юрист, 2004. С. 41.

²⁹ Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л., 1974. С. 47-49.

³⁰ Отдельные авторы, в частности М.И. Пискотин, рассматривают регулирование как общий метод управленческой деятельности (Методы и формы государственного управления / под общей ред. А.Е. Лунева. М.: Юр. лит-ра, 1977. С. 20). Характеризуя регулирование как метод, автор связывает его с принятием нормативных актов, то есть фактически отождествляет регулирование с деятельностью определенного рода.

³¹ Общая теория государства и права: учебник для вузов / отв. ред. Н.М. Марченко. М.: Зерцало-М, 2001. Т. 3. С. 56.

поведения и установления санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение³².

В зависимости от субъекта регулирования могут быть выделены следующие его разновидности: государственное регулирование, сорегулирование, саморегулирование.

Под государственным регулированием в литературе принято понимать установление и обеспечение государством общих правил поведения субъектов общественных отношений и корректировку их в зависимости от изменяющихся условий³³.

По мнению Б.М. Лазарева, государственное регулирование – это определение рамок и порядка осуществления какой-либо деятельности, поведения управляемых³⁴.

Главное проявление государственного регулирования Ю.М. Козлов видит в установлении наиболее общих правил управления, которым участники управленческих отношений должны следовать. Соответственно в административно-правовом аспекте оно, по мнению автора, проявляется как нормативное регулирование, осуществляемое полномочными субъектами исполнительной власти в определенных для них сферах деятельности³⁵.

И.С. Николаев в числе основных признаков государственного регулирования предпринимательской деятельности называет следующие³⁶:

1) государственное регулирование предпринимательской деятельности представляет собой воздействие государства, направленное на определенный круг субъектов, к которым относятся органы законодательной, исполнительной и

³² Егорова М.А. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве: монография А.В. Габов, М.А. Егорова, С.Д. Могилевский и др.; отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2015. С. 376.

³³ Колтышев М.С. Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

³⁴ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юр. Лит., 1988. С. 157.

³⁵ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2004. С.27-31.

³⁶ Николаев И.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в сфере недропользования в Российской Федерации (правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 26-30.

судебной власти, хозяйствующие субъекты и иные самостоятельные участники отношений;

2) объект государственного регулирования предпринимательской деятельности составляют отношения в сфере предпринимательской деятельности, конкретизирующиеся в зависимости от ее направления;

3) цель государственного регулирования предпринимательской деятельности - недопущение, изменение или прекращение хозяйственной ситуации определенного рода или, напротив, поддержание ее в соответствующем состоянии;

4) государственное регулирование предпринимательской деятельности имеет правовую основу.

В отечественной литературе встречается такое понятие, как сорегулирование, предполагающее одновременное осуществление регулирования государством и иными (невластными) субъектами. Сорегулирование рассматривается как «переходная ступень от государственного регулирования к саморегулированию»³⁷. Если саморегулирование предполагает ограничение государственного вмешательства в отдельные сферы предпринимательской деятельности, осуществление регулирования непосредственно объединениями участников рынка без вмешательства извне, то суть сорегулирования, напротив, сводится к осуществлению регулирования на основе согласования интересов властных и невластных субъектов³⁸.

В качестве примера сорегулирования З.М. Баймуратова приводит деятельность Рекламного совета России как организации, осуществлявшей работу по установлению стандартов деятельности, мониторингу соблюдения данных стандартов, рассмотрению жалоб и разрешению конфликтов. При этом членами Рекламного совета России являлись не только представители рекламной сферы (Ассоциация рекламодателей, Российская ассоциация рекламных агентств и

³⁷ Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 36.

³⁸ Крючкова П.В. Саморегулирование. Пособие для предпринимателей. М., 2002. С. 15.

другие), но и представители государственных органов (ФАС РФ) и организаций потребителей³⁹. Рекламный совет России фактически прекратил свое функционирование с 2002 г.⁴⁰

По нашему мнению, сорегулирование имеет место тогда, когда соответствующие акты принимаются представителями профессионального сообщества не самостоятельно, а путем совместного издания с представителями органов государственной власти либо когда разработанные представителями соответствующего вида деятельности акты для придания им юридической силы проходят процедуру обязательного утверждения уполномоченными органами власти.

Как отмечает Д.А. Петров, решения, принимаемые в процессе сорегулирования, отвечают интересам всех участников процесса, а потому сорегулирование является самостоятельной разновидностью регулирования общественных отношений, позволяющей учесть мнение и иных лиц (потребителей, контрагентов и пр.)⁴¹.

Примерами актов сорегулирования являются нормативные правовые акты, принятые Советом Министров СССР совместно с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов.

Третьей разновидностью регулирования является саморегулирование. Саморегулирование – явление сложное, многоаспектное. В наиболее общем виде саморегулирование определяется как «способность системы самостоятельно реагировать на внешнее воздействие, нарушающее ее нормальное функционирование»⁴².

Ученые-экономисты рассматривают саморегулирование как «институт, в рамках которого группой экономических агентов создаются, изменяются и

³⁹ Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 36.

⁴⁰ Кособродов В.М. Саморегулирование рекламной деятельности в Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 12. С. 35-41.

⁴¹ Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2015. С. 30.

⁴² Экономический и юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М., 2004. С. 780.

дополняются легитимные правила, регулирующие хозяйственную деятельность этих агентов, и объекты регулирования имеют возможность легитимно управлять поведением регулятора (контролера)»⁴³.

Несмотря на верное отражение содержания саморегулирования, данное определение не лишено недостатков: в нем отсутствует указание на то, что необходимым условием саморегулирования деятельности хозяйствующих субъектов является их объединение в саморегулируемые организации как организационную основу саморегулирования.

Исследователи в области социологии определяют саморегулирование как «институт, создаваемый в результате добровольной деятельности социальных субъектов посредством их объединения в организации, деятельность которых направлена на разработку правил, регламентирующих поведение участников определенной деятельности, их последующий контроль, а также возможность привлечения к ответственности за нарушение данных правил, при условии минимального государственного регулирования данной сферы»⁴⁴.

Данное определение предусматривает в качестве необходимого условия осуществления саморегулирования объединение субъектов в специальные организации и совершенно верно перечисляет основные функции таких организаций. Однако указанное определение в числе признаков саморегулирования называет добровольность объединения субъектов, не учитывая предусмотренное Законом о СРО многообразие моделей саморегулирования.

Ч. 1 ст. 2 Закона о СРО содержит легальное определение саморегулирования: «под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием

⁴³ Крючкова П.В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: автореф. дис. ...д-ра экон. наук. М., 2005. С. 7.

⁴⁴ Богомолова Т.П. Неправительственные саморегулируемые организации как институт становления гражданского общества в современной России: социологический анализ: дис. ...канд. соц. наук. М., 2006. С. 13.

которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил».

Справедливой представляется точка зрения Д.А. Петрова, согласно которой «единственное на сегодня легальное определение саморегулирования является применимым лишь для целей Закона о СРО, что не позволяет считать его всеобъемлющим»⁴⁵. Кроме того, в силу ч. 3 ст. 1 Закона о СРО его действие не распространяется на ряд отраслей предпринимательской деятельности, что также не позволяет считать содержащиеся в законе определения универсальными.

Учитывая многоаспектный характер саморегулирования, Г.А. Госунян пришел к выводу о невозможности сформулировать универсальное определение саморегулирования⁴⁶. Вместе с тем, на наш взгляд, разработка определения саморегулирования как правового явления не только возможна, но и необходима для дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений в данной области. Кроме того, на основе общего определения термина «саморегулирование» с учетом отраслевых особенностей могут быть сформулированы специальные дефиниции данного понятия.

В настоящее время в отечественной юридической науке вопрос о понятии саморегулирования остается дискуссионным.

Одного из наиболее широких подходов к саморегулированию придерживается Ю.А. Тихомиров, который определяет его как «систему управления общественными делами, построенную на основе самоорганизации и самодеятельности»⁴⁷, то есть автор не ограничивает возможность существования саморегулирования пределами какой-либо организации. В числе форм саморегулирования ученый называет местное самоуправление. Полагаем, что указанная точка зрения является не вполне обоснованной. Анализ теории публичного управления и законов формальной логики, а также положений

⁴⁵ Петров Д.А. Понятие и признаки саморегулирования как правового явления // Юрист. 2013. № 20. С. 27-31.

⁴⁶ Госунян Г.А. Банковское саморегулирование: монография. М., 2006. С. 28.

⁴⁷ Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М., 1994. С. 193 – 213.

Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁸ позволяет констатировать, что установление правил поведения (регулирование) является одним из проявлений местного самоуправления, а значит понятие «самоуправление» является более широким по объему. Кроме того, в отличие от саморегулирования функционирование местного самоуправления возможно лишь при наличии совокупности признаков – основ: организационной, экономической, финансовой, правовой и территориальной⁴⁹.

Часть исследователей вслед за законодателем рассматривает саморегулирование как особого рода деятельность, которая «выражается либо в передаче прав организации, либо в регулировании деятельности данной организации ее участниками»⁵⁰. Иные авторы определяют саморегулирование как «институт, в рамках которого хозяйствующие субъекты самостоятельно устанавливают для себя правила хозяйственной деятельности в конкретной области бизнеса; легально управляют поведением контролера, который следит за соблюдением установленных правил, и одновременно являются объектами контроля»⁵¹.

Мнения отечественных ученых разделяются и при ответе на вопрос, является ли участие государства в той или иной форме обязательным условием существования саморегулирования. По данному вопросу высказаны следующие точки зрения:

⁴⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

⁴⁹ Конституционное право: университетский курс: в 2 т. / С. В. Арбузов, Т. В. Бережная, И. А. Володько и др. ; под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 1. С. 241 ; Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015. 448 с.

⁵⁰ Журина И.Г. К вопросу о правовой природе саморегулирования // Законодательство и экономика. 2009. № 5. С. 51-54.

⁵¹ Обыденков А.Ю. Институциональные особенности саморегулирования бизнеса // Вопросы экономики. 2003. № 11. С. 88-98.

- согласно первой из них саморегулирование возникает без вмешательства государства, исключительно из внутренних потребностей субъектов, вмешательство государства дискредитирует саморегулирование как явление⁵².

- часть исследователей выделяет особую разновидность саморегулирования: саморегулирование с «участием» государства (делегированное саморегулирование)⁵³.

- по мнению сторонников третьего подхода, «саморегулирование занимает срединные позиции между государственным регулированием и корпоративным саморегулированием, так как нормы СРО в полном объеме не обеспечены легальной защитой со стороны государства»⁵⁴.

Роль государства в саморегулировании зависит от оснований его возникновения, а также моделей саморегулирования. Первая позиция отражает степень участия государства в случае, когда саморегулирование возникает по инициативе самих субъектов профессиональной деятельности, а не в результате государственного принуждения. Вторая из вышеизложенных точек зрения более правильна, поскольку она учитывает зависимость роли государства от модели саморегулирования. В случае обязательного саморегулирования грань между государственным регулированием и саморегулированием становится менее четкой, однако основания для их отождествления отсутствуют.

При решении вопроса о роли государства в саморегулировании наиболее обоснованной представляется точка зрения, согласно которой «саморегулирование в любом случае подразумевает элемент регулирования,

⁵² См., напр.: Страхова С.Г. Саморегулирование в сфере предпринимательства: аспекты правовой активности субъектов // Проблемы теории и юридической практики в России: материалы Международной научно-практической конференции. 28 - 29 апреля 2005 г. / отв. ред. А.Е. Пилецкий. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2005. С. 226 ; Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 121 – 126 ; Николаев И., Шульга И. Устойчивость административных барьеров // Общество и экономика. 2003. № 4-5. С. 220 - 223.

⁵³ См., напр.: Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12 – 14 ; Тай Ю.В. Правовые проблемы арбитражного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 173.

⁵⁴ Крючкова П.В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков. автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005. С. 25 ; Введение в институциональный анализ / под ред. В. Тамбовцева. М.: ТЕИС, 1996. С. 51. Цит. по: Осипенко О. Проблемы отраслевого саморегулирования в российской экономике // Вопросы экономики. 2005. № 2. С. 70.

исходящий от государства в лице его органов»⁵⁵, независимо от оснований возникновения и модели саморегулирования. Саморегулирование существует в пределах, очерченных государством. При этом саморегулирование – самостоятельная разновидность регулирования, поскольку полномочия по разработке и принятию стандартов и правил осуществляются СРО самостоятельно.

По этой причине позволим себе не согласиться с позицией С.Н. Шишкина, определяющего саморегулирование как «усеченное государственное регулирование экономики, делегированное саморегулируемым организациям, деятельность которых, в свою очередь, находится под контролем государства»⁵⁶.

Из закрепленного в Законе о СРО определения следует, что саморегулирование включает в себя деятельность по установлению стандартов и правил и контролю за их исполнением. Однако анализ выделяемых в литературе составных элементов управления позволяет констатировать, что каждое из указанных направлений является самостоятельным видом управленческой деятельности. Не отрицая того факта, что саморегулирование и контроль за соблюдением установленных стандартов и правил тесно взаимосвязаны, необходимо отметить, что контроль не является частью саморегулирования. Соответственно, закрепленное в Законе о СРО определение саморегулирования является противоречивым с точки зрения теории управления и правил формальной логики. Следовательно, содержанием саморегулирования как вида управленческой деятельности является исключительно разработка и установление стандартов и правил своей деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Членство в саморегулируемых организациях, по общему правилу, носит добровольный характер. Вместе с тем федеральными законами об отдельных

⁵⁵ 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. С. 115-116.

⁵⁶ Шишкин С.Н. Правовые методы и формы государственного регулирования экономики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2011. № 27. С. 108.

видах предпринимательской деятельности может быть предусмотрено обязательное членство в саморегулируемых организациях. Таким образом, в зависимости от юридического значения можно выделить две модели саморегулирования: добровольное (не имеющее публичного характера) и обязательное.

Обязательное членство в саморегулируемых организациях предусмотрено для лиц, осуществляющих следующие виды деятельности: деятельность арбитражных управляющих и операторов электронных площадок⁵⁷; оценочную деятельность⁵⁸; аудиторскую деятельность⁵⁹; актуарную деятельность⁶⁰; деятельность кредитных кооперативов⁶¹; энергетическое обследование⁶²; инженерные изыскания, подготовку проектной документации, строительство⁶³; деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов⁶⁴; организацию азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах⁶⁵. Кроме того, 11 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶⁶, который установил

⁵⁷ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.

⁵⁸ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3813.

⁵⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1, ст. 15.

⁶⁰ Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 44, ст. 5632.

⁶¹ Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29, ст. 3627.

⁶² Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 48, ст. 5711.

⁶³ Градостроительный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1), ст. 16.

⁶⁴ Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50, ст. 4870.

⁶⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (1 ч.), ст. 7.

⁶⁶ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные

практически для всех финансовых организаций обязанность быть членами саморегулируемой организации, вид которой соответствует виду деятельности, осуществляемому такой финансовой организацией.

С 1 июля 2016 г. вступили в силу положения Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»⁶⁷, предусматривающие обязательное саморегулирование в сфере деятельности кадастровых инженеров⁶⁸.

В этом случае вступление в саморегулируемые организации представляет собой не субъективное право, а юридическую обязанность.

В силу п. 3 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации⁶⁹, посвященной правоспособности юридического лица, право юридического лица осуществлять деятельность, для занятия которой необходимо членство в саморегулируемой организации или получение свидетельства саморегулируемой организации о допуске к определенному виду работ, возникает с момента вступления юридического лица в саморегулируемую организацию или выдачи саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ и прекращается при прекращении членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Нормы ст. 49 ГК РФ наряду с диспозитивным методом регулирования общественных отношений закрепляют и элементы императивного метода, что характерно для норм административного права.

законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I), ст. 4349.

⁶⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть I), ст. 72.

⁶⁸ С 01.01.2017 г. особенности саморегулирования в сфере деятельности кадастровых инженеров установлены Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

⁶⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

В случае добровольного саморегулирования члены СРО самостоятельно, не в целях получения допуска к определенному виду деятельности, принимают решение о вступлении в СРО и, соответственно, о принятии на себя обязательств по исполнению норм саморегулирования. В ситуации с обязательным саморегулированием вступление в саморегулируемую организацию и соблюдение требований стандартов и правил является условием осуществления соответствующих видов деятельности. Членство в такого рода саморегулируемых организациях является не чем иным, как входным барьером – условием доступа на рынок. В этих случаях границы между государственным регулированием и саморегулированием становятся менее четкими, однако данные понятия не являются тождественными.

По верному замечанию В.Ю. Синюгина, обязательность участия в правоотношении является одним из признаков административно-правового метода регулирования⁷⁰.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что саморегулирование, осуществляемое основанными на принципе обязательного членства СРО, является публичной управленческой деятельностью.

Согласно легальному определению саморегулирование осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности. Согласно ч. 3 ст. 2 Закона о СРО «под субъектами предпринимательской деятельности понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определяемую в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации предпринимательскую деятельность, а под субъектами профессиональной деятельности – физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами».

⁷⁰ Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25-28.

Из анализа данной нормы следует, что отличие между указанными видами деятельности состоит лишь в том, что субъект предпринимательской деятельности - это индивидуальный предприниматель либо юридическое лицо, а субъект профессиональной деятельности - физическое лицо. Различия в содержании понятий «профессиональная деятельность» и «предпринимательская деятельность» законодателем не раскрываются.

В.В. Кванина справедливо отмечает, что и предпринимательская деятельность, например банковская, строительная, связана с определенной профессией, в частности банкира и строителя⁷¹. В связи с этим возникают вопросы о соотношении указанных понятий.

Далее автор приходит к выводу о том, что данные понятия являются непересекающимися категориями по причине различий в субъектном составе и в гарантированных законом мерах защиты прав кредиторов данных субъектов. «В частности, в отношении субъектов профессиональной деятельности – оценщиков и арбитражных управляющих – законодатель устанавливает дополнительные гарантии защиты прав кредиторов и третьих лиц посредством установления обязательного заключения ими договоров страхования ответственности и формирования компенсационного фонда СРО; в отношении ответственности аудиторов – субъектов предпринимательской деятельности гарантией прав кредиторов выступает компенсационный фонд СРО аудиторов, если иные способы обеспечения прав кредиторов не предусмотрены СРО аудиторов»⁷².

Полагаем, что предпринятая В.В. Кваниной попытка выявить критерии разграничения профессиональной и предпринимательской деятельности не раскрывает их существенных различий.

Ст. 2 ГК РФ определяет предпринимательскую деятельность как самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи

⁷¹ Кванина В.В. Профессиональная и предпринимательская деятельность // Цивилист. 2011. № 2. С. 29.

⁷² Там же. С. 30-33.

товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Понятие «профессиональная деятельность» в законодательстве не закреплено. Д.А. Петров выделяет следующие признаки профессиональной деятельности: «1) является самостоятельной, основанной на частной инициативе лица, ее осуществляющего; 2) осуществляется субъектом на свой риск и под свою имущественную ответственность, что не исключает ответственности самого профессионального общества; 3) направлена на систематическое, постоянное получение им дохода, являющегося не только источником средств для существования физического лица, но и имущественной основой для самой профессиональной деятельности; 4) использование физическим лицом своих знаний, навыков и умений; 5) осуществляется по определенным правилам лицами, обладающими соответствующей квалификацией, познаниями, информацией и компетенцией, необходимыми для принятия и реализации решений; 6) лица, осуществляющие профессиональную деятельность, должны быть полностью дееспособны; 7) наличие положительной деловой репутации»⁷³.

Выделенные Д.А. Петровым признаки профессиональной деятельности (за исключением субъектного состава), по нашему мнению, характерны и для предпринимательской деятельности.

Предпринимательская деятельность априори является деятельностью профессиональной, профессионализм (профессиональная основа) - сущностный признак предпринимательской деятельности⁷⁴. Полагаем, что профессиональная и предпринимательская деятельность соотносятся между собой как род и вид. В связи с этим в законодательстве целесообразно использовать общий термин «профессиональная деятельность», включающий предпринимательскую деятельность, определяемую в соответствии с ГК РФ, а также иную,

⁷³ Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2015. С. 39-40.

⁷⁴ Предпринимательское право: курс лекций / авт. кол.: Н.И. Клейн, Г.Е. Авилов, Д.Б. Орехов и др. ; под ред. Н.И. Клейн. М.: Юрид. лит., 1993. С. 11 - 13.

направленную на систематическое получение дохода деятельность физических лиц.

Сравнение саморегулирования с иными разновидностями регулирования позволяет выделить следующие существенные признаки данного явления:

1. Содержанием саморегулирования как особого вида управленческой деятельности выступает разработка и установление стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

В случае обязательного саморегулирования членство в СРО является условием осуществления соответствующего вида профессиональной деятельности. При этом основанные на принципе обязательного членства саморегулируемые организации осуществляют переданные им государством публично-властные полномочия и входят в круг субъектов, осуществляющих публичное управление. В связи с этим в случае обязательного саморегулирования этот вид управленческой деятельности приобретает публичный характер.

2. Саморегулирование осуществляется объединениями субъектов профессиональной деятельности, имеющими статус саморегулируемых организаций.

3. Объект саморегулирования – общественные отношения в конкретных сферах профессиональной деятельности.

4. Цель саморегулирования – обеспечение условий осуществления профессиональной деятельности, а при обязательном саморегулировании – защита прав и законных интересов неограниченного круга лиц – потребителей произведенных членами СРО товаров (работ, услуг).

5. Саморегулирование имеет правовую основу. Нормативную основу для деятельности СРО создает государство. При этом стандарты и правила осуществления профессиональной деятельности разрабатываются саморегулируемыми организациями самостоятельно в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Таким образом, саморегулирование является самостоятельным видом управленческой деятельности, отличающимся от государственного регулирования и сорегулирования по субъекту управления.

В рамках настоящего исследования обязательное саморегулирование понимается как публичная управленческая деятельность, осуществляемая саморегулируемыми организациями и состоящая в разработке и установлении стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

§2. Генезис саморегулирования

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.

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

Ряд авторов считает, что зарождение основ саморегулирования произошло в Античное время. Так, И.Г. Морозова⁷⁵ 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

⁷⁵ Морозова И.Г. Некоторые вопросы исторического развития саморегулируемых организаций // Законодательство и экономика. 2012. № 11. С. 76-79.

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»⁷⁶.

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»⁷⁷. М.С. Матейкович также связывает зарождение саморегулирования с возникновением первых объединений купцов в Средние века в Западной Европе⁷⁸.

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.

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 саморегулируемых организаций была выбрана цель их создания: регулирование деятельности субъектов

⁷⁶ Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица: очерк истории и теории: учеб. пособие. М.: Статут, 2003. С. 49 - 51.

⁷⁷ Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. В 4 ч. Т. 1. М., 2003. С. 56 - 57.

⁷⁸ Матейкович М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 123.

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»⁷⁹.

Так, в XII веке 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 взнос⁸⁰. Как отмечает А.А. Бессолицын, Иванская община – не единственный пример корпоративного объединения купечества Новгорода. В Новгороде насчитывались десятки подобных купеческих артелей, образованных в зависимости от реализуемых купцами товаров или от местности, где осуществлялась торговля⁸¹.

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 правом⁸².

Относительно развития торговли и ремесел в Московской Руси необходимо отметить, что в указанный исторический период предпринимательство развивалось в условиях возрастающей роли государства, что, безусловно,

⁷⁹ Каминка А.И. Очерки торгового права / под ред. и с предисловием В.А. Таисинова. М., 2007. С. 56.

⁸⁰ Бессолицын А.А. История российского предпринимательства. М., Маркет ДС, 2008. С. 47.

⁸¹ Там же. С. 48.

⁸² Третьякова С.Б. Саморегулируемые организации как субъекты российского права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 56.

сдерживало инициативу предпринимателей. В указанный период цеховой и корпоративный строй не получил развития⁸³.

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. все 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 ремесленники⁸⁴.

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»⁸⁵. В соответствии с Указом от 27 апреля 1722 г. запрещалось заниматься ремеслом без записи в цехи там, где они были организованы⁸⁶. Цехи Петр I рассматривал как «верное средство к поднятию уровня тогдашней промышленности»⁸⁷.

Таким образом, указанный документ предусмотрел образование цеха как особой формы организации ремесленников. Последующее оформление цеховой организации происходило при Екатерине II⁸⁸ и Павле I⁸⁹.

⁸³Хорькова Е.П. История предпринимательства и меценатства в России: учебное пособие. М., 1998. С. 88.

⁸⁴ Бессолицын А.А. История российского предпринимательства. М., Маркет ДС, 2008. С. 91.

⁸⁵ Пажитнов К.А. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма. М., Маркет ДС, 2008. С. 44.

⁸⁶Там же. С. 73.

⁸⁷ Перова М.В. Цеховая организация ремесленного населения России середины XIX века: функции, общественное значение и направления деятельности // Омский научный вестник. 2009. № 1. С. 13.

⁸⁸ 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.

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

Следующее проявление начал саморегулирования обнаруживается в 1864 году, когда был учрежден такой правовой институт, как адвокатура⁹⁰. 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 деятельности⁹¹. 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 суду⁹². 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. Утвержденный в 1870 году Устав Московской биржи определял биржу как «место постоянных собраний производящих в Москве торговые дела лиц для взаимных сношений и

⁸⁹ В 1799 г. был издан Устав о цехах, согласно которому в цеха 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.

⁹⁰Кепов В.А. Исторические предпосылки и этапы формирования правовых основ саморегулирования // Право и образование. 2011. № 7. С. 155.

⁹¹Азаров Д. Роль советов присяжных поверенных в формировании норм и принципов адвокатской этики // Адвокатская практика. 2009. № 5. С. 6-8.

⁹² Глушаченко С.Б., Тотоев Р.Р. Адвокатура в Российской империи в аспекте судебного реформирования 1864 г. // История государства и права. 2008. № 13. С. 12-14.

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 нарушения⁹³, 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»⁹⁴.

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 доньше в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины»⁹⁵.

О саморегулировании в советский период отдельные авторы говорят как о принципе функционирования адвокатуры⁹⁶. 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 нулю⁹⁷.

⁹³ Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 38.

⁹⁴ Герасимов А.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 50.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М.: Статут, 2013. 384 с.

⁹⁷ 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, предусматривавший 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 Советской 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

5 июля 1922 г. Наркомюстом РСФСР было утверждено Положение о коллегии защитников, предусматрившее 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 16.08.1939 № 1219 было утверждено Положение об адвокатуре СССР⁹⁸. 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 году Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁹⁹. Таким образом, необходимо согласиться с П.Б. Салиным, отмечающим, что саморегулирование как принцип функционирования адвокатуры в советское время носил декларативный характер¹⁰⁰.

Несмотря на фактическое отсутствие в советский период саморегулирования профессиональной деятельности, в указанный период времени имели место примеры осуществления публичных полномочий субъектами, не входящими в систему органов государственной власти¹⁰¹.

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.

⁹⁸ Постановление СНК СССР от 16.08.1939 N 1219 «Об утверждении Положения об адвокатуре СССР» // СП СССР. 1939. № 49, ст. 394.

⁹⁹ Правоохранительные и судебные органы России: учебник / под ред. Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина. Российский государственный университет правосудия, 2015. 414 с.

¹⁰⁰ Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 3.

¹⁰¹ 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

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»¹⁰². К числу полномочий образованной в соответствии с пунктом 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 саморегулируемых организаций) и осуществление контроля за соблюдением законодательных и нормативных актов. То есть на данном этапе саморегулируемые организации упоминались исключительно в качестве объекта государственного воздействия.

В Федеральном законе от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе»¹⁰³ были предусмотрены права органов саморегулирования в области рекламы – общественных организаций (объединений), ассоциаций и союзов юридических лиц.

В апреле 1996 года был принят Закон о рынке ценных бумаг, впервые закрепивший определение саморегулируемых организаций профессиональных

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 (Правовое положение профессиональных союзов СССР / под ред. Ф.М. Левиант, А.С. Пашкова. Л., 1962. С. 15.).

¹⁰² Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 28, ст. 2972.

¹⁰³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30, ст. 2864.

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 года НАУФОР также получила разрешение ФСФР России на осуществление деятельности в качестве саморегулируемой организации управляющих компаний. 10 марта 2016 года НАУФОР получила статус саморегулируемой организации в соответствии с Законом о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка¹⁰⁴.

ПАРТАД также является одной из первых саморегулируемых организаций. На сегодняшний день членами Ассоциации являются ведущие регистраторы, депозитарии и специализированные депозитарии¹⁰⁵.

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

В п.1 ст. 20 Федерального закона от 07 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» в редакции Федерального закона от 14 декабря 2001 г. № 164-ФЗ упоминался термин «саморегулируемое объединение»: под

¹⁰⁴ О НАУФОР // URL: <http://www.naufor.ru/tree.asp?n=4191>. (дата обращения: 28.12.2016).

¹⁰⁵ Общая информация // URL: <http://partad.ru/News/4827?DocTypeID=9&ProfOccupID=0&SectionID=0> (дата обращения: 28.12.2016).

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 Закон о несостоятельности (банкротстве), 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 РФ от 17 июля 1998 г. «О Государственной программе защиты прав инвесторов на 1998 – 1999 годы»¹⁰⁶ предлагалось продолжать развитие негосударственных форм защиты прав инвесторов, в том числе через механизм саморегулирования профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также ужесточить государственное регулирование защиты прав инвесторов путем включения в работу по контролю саморегулируемых организаций 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.»¹⁰⁷ постепенный

¹⁰⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 32, ст. 3870.

¹⁰⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 8, ст. 959.

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-р¹⁰⁸, 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 4-х лет. Законопроект был внесен в Государственную Думу ФС РФ 08.07.2003 г., а принят Государственной Думой в окончательной редакции в ноябре 2007 года.

Принятие данного Закона в науке связывают с началом реформирования всей системы государственного регулирования предпринимательства в РФ¹⁰⁹, поскольку он послужил импульсом для развития законодательства о саморегулируемых организациях, для разработки соответствующего понятийного аппарата, дальнейшей унификации правовых норм¹¹⁰ и расширения сфер деятельности с обязательным саморегулированием. Так, в результате принятия новых законодательных актов и внесения изменений в действующие после 2007 года 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.

¹⁰⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 31, ст. 3295.

¹⁰⁹ Ершова И.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2142-2150.

¹¹⁰ Саудаханов М.В. Становление и генезис института саморегулирования в российской правовой системе // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 4. С. 330-334.

Кроме того, был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 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 саморегулируемые организации 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 в разрез с общей системой саморегулирования¹¹¹.

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

Активно ведется дискуссия о появлении саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве, в здравоохранении¹¹², в жилищно-коммунальной сфере, в области пожарной безопасности¹¹³ и других областях.

Исследование истории создания и функционирования объединений субъектов профессиональной деятельности позволяет прийти к выводу, что

¹¹¹ В частности, в Законе о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка особым образом 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.

¹¹² Романовская О.В. Саморегулирование в сфере здравоохранения // Менеджер здравоохранения. 2013. № 4. С. 13-19.

¹¹³ Саморегулирование охватывает все новые сферы деятельности // URL: <http://www.center-ps.ru/news/1643>. (дата обращения: 03.03.2016).

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.

В XVIII веке обнаруживаются зачатки модели обязательного саморегулирования. В указанный период 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 годов. Наибольшей степени правовой регламентации саморегулирование достигло после принятия Закона о СРО, закрепившего сочетание моделей добровольного и обязательного саморегулирования.

§3. Принципы саморегулирования

В теории права под принципами принято понимать такие начала, в которых проявляются законы общественного развития, его тенденции и потребности¹¹⁴.

В теории управления принципы определены как основные руководящие начала, главные идеи деятельности, адекватно отражающие объективные закономерности управления¹¹⁵.

А.П. Коренев понимает под принципами теоретические положения, идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства, и

¹¹⁴ Алексеев С.С. Проблемы теории права. М.: Статут, 2010. С. 100.

¹¹⁵ Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 27.

отмечает, что содержание принципов объективно выражает наиболее характерные черты управления¹¹⁶.

В науке административного права достаточно глубоко исследована проблема принципов государственного управления¹¹⁷, чего нельзя сказать о принципах саморегулирования как управленческой деятельности особого рода. Как верно отметил Д.А. Петров, вопрос о необходимости установления принципов саморегулирования является новым¹¹⁸.

Принципы саморегулирования можно определить как руководящие, основополагающие идеи, отражающие его объективные закономерности и существенные стороны организации и деятельности саморегулируемых организаций как организационной основы саморегулирования.

Выявление принципов саморегулирования позволит не только познать сущность саморегулирования, но и при необходимости восполнить имеющиеся в правовом регулировании пробелы, поскольку принципы могут быть непосредственными регуляторами поведения участников общественных отношений¹¹⁹.

Г.А. Тосунян выделяет следующие принципы банковского саморегулирования¹²⁰:

- принцип добровольности участия в саморегулируемой банковской организации;
- принцип единства и функциональной субсидиарности системы саморегулируемых банковских организаций;

¹¹⁶ Корнев А.П. Административное право. России. М., 2002. С. 15.

¹¹⁷ См., напр.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 233-252; Канунникова Н.Г. О понятии принципов государственного управления // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 8-11; Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 26-67; Манохин В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 2-11; Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 43-45.

¹¹⁸ Петров Д.А. Принципы саморегулирования: критерии систематизации и виды // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 20.

¹¹⁹ Иванов Р.Л. О понятии принципов права // Вестник Омского университета. 1996. Вып. 2. С. 117.

¹²⁰ Тосунян Г.А. Указ. соч. С. 49-51.

- принцип независимости саморегулируемой банковской организации от государства, а также от отдельных банков и их групп;
- принцип снижения административного давления на кредитные организации в процессе совместного регулирования деятельности кредитных организаций органами государственной власти и саморегулируемыми банковскими организациями и исключение дублирования их функций;
- принцип субсидиарной ответственности членов саморегулируемых банковских организаций по обязательствам этих организаций в размере ежегодных взносов.

Очевидными недостатками предложенной Г.А. Тосуняном системы принципов является ее ограниченность исключительно банковской сферой, а также то, что указанные принципы были выделены автором до принятия Закона о СРО. Кроме того, «принцип снижения административного давления...» по сути представляет собой не основополагающее начало саморегулирования, а его результат.

Д.А. Петров выделяет в числе принципов саморегулирования следующие¹²¹:

– Принцип свободы саморегулирования. По мнению автора, в основе принципа свободы лежит конституционный принцип свободы экономической деятельности и право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. ст. 8, 34 Конституции РФ).

Д.А. Петров выделяет несколько элементов принципа свободы саморегулирования: свободу объединений для осуществления экономической деятельности, предполагающую право создавать саморегулируемые организации по своему усмотрению; свободу выбора видов деятельности и сопутствующей некоторым из них обязательности членства в саморегулируемых организациях; свободу иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и

¹²¹ Петров Д.А. Принципы саморегулирования: критерии систематизации и виды // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 21.

распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35 Конституции РФ); свободу договора (ст. 421 ГК РФ).

Учитывая, что в Российской Федерации существует не только добровольное, но и обязательное саморегулирование, автор справедливо отмечает, что добровольность не может быть выделена в качестве универсального принципа саморегулирования, данный принцип должен звучать именно как принцип свободы саморегулирования.

– Принцип сочетания частных и публичных интересов. По мнению автора, данный принцип проявляется в том, что, с одной стороны, участники системы саморегулирования реализуют частный интерес, а с другой стороны, осуществляют публичные функции и реализуют публичные интересы.

Полагаем, что при выделении указанного принципа необходимо учитывать различия между добровольным и обязательным саморегулированием. По верному замечанию М.А. Егоровой, основанные на принципе добровольного членства саморегулируемые организации действуют в целях удовлетворения только совместных интересов их членов¹²². В связи с этим, несмотря на то что принцип сочетания частных и публичных интересов в литературе назван в числе основных начал предпринимательского права¹²³, особое значение он приобретает в случае обязательного саморегулирования.

– Принцип функциональной субсидиарности системы саморегулирования. Выделение данного принципа автор обуславливает необходимостью определения места саморегулирования в системе государственного регулирующего воздействия на экономику. Саморегулирование рассматривается в качестве одного из способов государственного регулирующего воздействия, существующего наряду с прямым государственным регулированием, квазирегулированием, сорегулированием.

¹²² Егорова М.А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпорацией // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 28.

¹²³ Лаптев В.В. Предпринимательское право: понятие и субъекты. М.: Юристъ, 1997. С. 14 - 15.

Д.А. Петров отмечает, что «саморегулирование в отличие от прямого государственного регулирования позволяет разрешать проблемы рыночными механизмами при минимальном государственном вмешательстве, осуществляемом зачастую не для целей регулирования, а для устранения нарушений, привлечения к ответственности и пр.»¹²⁴. В этой связи автор делает вывод о том, что в системе государственного регулирующего воздействия на экономику саморегулирование является функционально субсидиарным способом такого воздействия.

Несмотря на то что саморегулирование осуществляется в пределах, определенных государством, оно является самостоятельной разновидностью регулирования, существующей наряду с государственным регулированием, и не входит в систему государственного регулирующего воздействия. В связи с этим выделение принципа функциональной субсидиарности представляется не бесспорным.

– Принцип корпоративности. Выделение данного принципа обусловлено действием в рамках саморегулируемой организации «корпоративных норм, занимающих среднее положение между социальными и юридическими нормами, и распространяющих свое действие на строго определенный круг лиц – членов данной СРО»¹²⁵. Корпоративные нормы упорядочивают внутренние отношения между членами саморегулируемой организации, преобразуют их волю в волю организации в целом, что позволяет СРО выступать в гражданском обороте от своего имени.

– Принцип дополнительной ответственности членов саморегулируемой организации. Выделение данного принципа обусловлено закрепленным в п. 3 ч. 3 ст. 3 Закона о СРО требованием об обеспечении саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в

¹²⁴ Петров Д.А. Принципы саморегулирования: критерии систематизации и виды // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 20.

¹²⁵ Там же. С. 21.

соответствии со ст. 13 Закона о СРО. В качестве способов обеспечения такой дополнительной имущественной ответственности закон называет создание системы личного и (или) коллективного страхования, а также формирование компенсационного фонда.

В целом выделяемые в юридической литературе системы принципов саморегулирования заслуживают положительной оценки. Однако очевидным недостатком всех вышеперечисленных систем принципов является отсутствие указаний на критерии их выделения, что дает повод усомниться в их исчерпывающем характере. Кроме того, выделяемые в литературе системы принципов не учитывают различия между моделями обязательного и добровольного саморегулирования.

В рамках настоящего параграфа будут выявлены и охарактеризованы принципы обязательного саморегулирования как публичной управленческой деятельности.

Процесс выявления принципов саморегулирования должен отвечать следующим требованиям:

- отражать не любые, а только наиболее существенные, устойчивые закономерности саморегулирования, которые присущи саморегулированию как целостному социальному явлению;

- отражать специфику саморегулирования как управленческой деятельности особого рода¹²⁶;

- отражать взаимосвязь государства, саморегулируемых организаций, физических и юридических лиц, являющихся их членами;

- отражать основания для классификации принципов саморегулирования.

В теории управления выделяют общие принципы – принципы, которые присущи всей системе публичной управленческой деятельности, независимо от уровня и места субъекта, осуществляющего ее. В числе общих принципов, как правило, выделяют следующие: объективность, эффективность, законность,

¹²⁶ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 236.

демократизм, публичность¹²⁷. Содержание указанных принципов подробно изучено теорией управления.

Очевидно, что общие принципы публичной управленческой деятельности характерны и для обязательного саморегулирования как ее особой разновидности.

В зависимости от сферы действия, помимо общих принципов, могут быть выявлены и специальные принципы саморегулирования, то есть принципы создания и деятельности саморегулируемых организаций как организационной основы саморегулирования. В числе специальных принципов обязательного саморегулирования¹²⁸ считаем возможным выделить следующие:

1. Принцип организации по профессиональному и (или) территориальному признаку.

Саморегулируемые организации объединяют своих членов исходя из отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо исходя из вида деятельности, осуществляемой физическими лицами, то есть исходя из профессионального признака.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 372-ФЗ в статью 55.6 Градостроительного кодекса РФ внесены изменения, вступающие в силу с 1 июля 2017 года. Указанные изменения устанавливают правило, согласно которому членами саморегулируемой организации в сфере строительства могут быть только индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица, зарегистрированные в том же субъекте Российской Федерации, в котором зарегистрирована такая саморегулируемая организация.

Таким образом, в сфере строительства помимо принципа профессиональной организации будет действовать территориальный принцип организации

¹²⁷ См. подробнее: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 237; Канунникова Н.Г. О понятии принципов государственного управления // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 8-11; Корнев А.П. Административное право. России. М., 2002. С. 16.

¹²⁸ Принимая во внимание тот факт, что обязательное и добровольное саморегулирование имеют общую правовую основу (Закон о СРО), необходимо отметить, что специальные принципы обязательного саморегулирования одновременно могут являться и специальными принципами добровольного саморегулирования. Однако в зависимости от модели саморегулирования изменяется их содержание и значение. Выявление и характеристика принципов добровольного саморегулирования не входят в перечень задач настоящего исследования.

саморегулирования.

2. Принцип организационной самостоятельности саморегулируемых организаций.

Указанный принцип обеспечивает возможность саморегулируемым организациям самостоятельно, без участия органов государственной власти, формировать свои органы управления.

Ст. 15 Закона о СРО предусмотрено создание следующих органов управления саморегулируемой организации:

- 1) общее собрание членов саморегулируемой организации;
- 2) постоянно действующий коллегиальный орган управления саморегулируемой организации;
- 3) исполнительный орган саморегулируемой организации.

Согласно ст. 19 указанного закона постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации в обязательном порядке также создаются специализированные органы:

- 1) орган, осуществляющий контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации;
- 2) орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия.

Однако принцип организационной самостоятельности саморегулируемых организаций не означает, что саморегулируемые организации существуют в системе управления обществом и государством абсолютно изолированно. В случае обязательного саморегулирования СРО, наряду с органами государственной власти, являются субъектами публичной управленческой деятельности и взаимодействуют друг с другом.

3. Принцип взаимодействия саморегулируемых организаций с органами государственной власти.

Примерами взаимодействия саморегулируемых организаций и органов государственной власти являются следующие направления:

– привлечение саморегулируемых организаций к участию в нормотворческом процессе. В п. 3 ч. 3 ст. 6 Закона о СРО закреплено право саморегулируемых организаций принимать участие в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов;

– осуществление государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций. В силу ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹²⁹ особенности организации и проведения проверок СРО «в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры», могут устанавливаться Законом о СРО и федеральными законами, регулирующими соответствующий вид профессиональной деятельности;

– взаимодействие при осуществлении государственного контроля за деятельностью членов саморегулируемых организаций. Ч. 4 ст. 7 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля предусматривает обязанность соответствующих органов взаимодействовать с

¹²⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249.

саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении государственного контроля;

– предоставление уполномоченными органами запрашиваемой саморегулируемыми организациями информации. В соответствии с п. 5 ч. 3 ст. 6 Закона о СРО саморегулируемым организациям предоставлено право запрашивать и получать в органах государственной власти РФ и субъектов РФ, органах местного самоуправления информацию, которая необходима для выполнения возложенных на СРО полномочий;

– наделение саморегулируемых организаций публично-властными полномочиями. Ранее отмечалось, что в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации¹³⁰ Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

4. Принцип прозрачности деятельности саморегулируемых организаций.

Принцип прозрачности деятельности СРО означает полное раскрытие всей необходимой информации, которая должна быть доступна участникам общественных отношений в сфере саморегулирования.

В целях обеспечения реализации указанного принципа саморегулируемые организации обязаны создать и вести в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сайт, размещать на нем сведения, содержащиеся в реестре членов саморегулируемой организации, копии стандартов и правил саморегулируемой организации, а также иные предусмотренные законом документы и сведения. Перечень подлежащих опубликованию документов и информации, а также порядок опубликования определен в ст. 7 Закона о СРО.

¹³⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 22. 1998, ст. 2491.

Требования к обеспечению саморегулируемыми организациями доступа к документам и информации, подлежащим обязательному размещению на официальных сайтах саморегулируемых организаций, утверждены Приказом Минэкономразвития России от 31 декабря 2013 г. № 803¹³¹. Согласно данному документу сведения, подлежащие обязательному размещению на официальном сайте саморегулируемой организации, должны быть круглосуточно доступны пользователям для получения, ознакомления или иного их использования без взимания платы и иных ограничений.

5. Принцип сочетания публичных и частных интересов.

Интерес – это объективная категория, по форме представляющая собой общественное отношение, содержанием которого является потребность, имеющая социальный характер (значение) и проявляющаяся в осознании и реализации целей¹³².

Наличие публичного интереса предполагает «удовлетворение интересов неограниченного круга лиц или служение интересам большей части общества»¹³³.

Принцип сочетания публичных и частных интересов приобретает особое значение в случае обязательного саморегулирования. С одной стороны, основанные на принципе обязательного членства СРО являются некоммерческими организациями, объединяющими субъектов, занимающихся определенным видом профессиональной деятельности. С другой стороны, с момента получения в установленном законом порядке статуса саморегулируемой данная организация осуществляет публично-властные полномочия и, следовательно, ее деятельность направлена на реализацию интересов не только ее членов, но и интересов государства, а также потребителей производимых

¹³¹ Приказ Минэкономразвития России от 31 декабря 2013 г. № 803 «Об утверждении Требований к обеспечению саморегулируемыми организациями доступа к документам и информации, подлежащим обязательному размещению на официальных сайтах саморегулируемых организаций, а также требований к технологическим, программным, лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами таких саморегулируемых организаций» // Рос. газета. 2014. 11 апр.

¹³² Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 54 - 55.

¹³³ Шмакова Е.Б. Общественный интерес как условие изъятия собственности в конституциях зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 9.

членами СРО товаров, работ и услуг. В связи с этим в процессе обязательного саморегулирования используются не только частноправовые, но и публично-правовые средства воздействия на поведение хозяйствующих субъектов.

6. Принцип самофинансирования. Под самофинансированием понимается самообеспечение организацией финансово-кредитными ресурсами своего последующего развития¹³⁴.

Саморегулируемые организации осуществляют свою деятельность на собственной финансовой основе. Перечень источников формирования имущества саморегулируемой организации закреплен в ст. 12 Закона о СРО и включает в себя регулярные и единовременные поступления от членов саморегулируемой организации (вступительные, членские и целевые взносы); добровольные имущественные взносы и пожертвования; средства, полученные от оказания услуг по предоставлению информации, раскрытие которой допускается на платной основе; средства, полученные от оказания образовательных услуг; средства, полученные от продажи информационных материалов; доходы, полученные от размещения денежных средств на банковских депозитах; а также иные не запрещенные законом источники.

7. Принцип обеспечения государством правовых и организационных гарантий саморегулирования.

Прежде всего, государство создает правовую основу деятельности саморегулируемых организаций. Закон о СРО регулирует отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Указанным нормативным правовым актом

¹³⁴Бунич П.Г. Управление, экономические рычаги, хозрасчет. М., 1976. С. 14.

установлены гарантии организационной и финансовой самостоятельности саморегулируемых организаций.

Важнейшей гарантией саморегулирования является предусмотренное законом право СРО от своего имени оспаривать в предусмотренном законом порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения (ст. 6 Закона о СРО).

Указанная норма содержит в себе определенное противоречие, поскольку, с одной стороны, законодатель указал, что саморегулируемые организации вправе оспаривать акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления от своего имени (то есть в данном случае СРО не являются представителями своих членов по смыслу ст. 182 ГК РФ), с другой стороны, условием оспаривания является нарушение либо угроза нарушения прав и законных интересов не только саморегулируемой организации, но и ее членов.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что такая редакция затрудняет реализацию указанного права. Так, некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация кредитных кооперативов «Содействие» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным требования налогового органа, вынесенного в отношении члена саморегулируемой организации. Отказывая в удовлетворении заявленных требований, арбитражный суд первой инстанции исходил из того, что арбитражное процессуальное законодательство не предусматривает возможности обращения в суд некоммерческой организации в защиту прав и законных интересов своих членов, а оспариваемое требование направлено члену СРО – кредитному потребительскому кооперативу «Народный капитал» и поэтому не затрагивает права и законные интересы СРО. Апелляционная инстанция, отклоняя данный вывод суда первой инстанции, руководствуясь положениями статей 4, 53, 198

АПК РФ, пунктом 2 части 3 статьи 6 Закона о СРО, обоснованно пришла к выводу о том, что заявитель, являясь саморегулируемой организацией, имеет право на обращение в арбитражный суд с заявлением об оспаривании ненормативных актов, решений государственных органов, органов местного самоуправления, нарушающих его права и законные интересы либо права и законные интересы членов саморегулируемой организации в сфере экономической деятельности (см. подробнее: Постановление ФАС Поволжского округа от 25.07.2013 г. по делу № А55-26714/2012¹³⁵).

Одновременно законом предусмотрена возможность обжалования любым членом саморегулируемой организации в случае нарушения его прав и законных интересов действий (бездействия) саморегулируемой организации, решений ее органов управления в судебном порядке (ст. 11 Закона о СРО).

К числу гарантий относится установленная законодательством ответственность саморегулируемых организаций. Так, ст. 14.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹³⁶ установлена административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией с обязательным членством обязанностей по раскрытию информации.

Таким образом, принципы саморегулирования представляют собой систему, в которой каждый из них должен рассматриваться в контексте содержания других принципов. Система принципов обязательного саморегулирования включает выделенные в зависимости от сферы действия общие принципы публичного управления: объективность, эффективность, законность, демократизм, публичность, а также специальные принципы саморегулирования: организации по профессиональному и (или) территориальному признаку, организационной самостоятельности саморегулируемых организаций, взаимодействия саморегулируемых организаций с органами государственной власти,

¹³⁵ Постановление ФАС Поволжского округа от 25.07.2013 г. по делу № А55-26714/2012 [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

¹³⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Рос. газета. 2001. 31 дек.

прозрачности деятельности саморегулируемых организаций, принцип сочетания публичных и частных интересов, самофинансирования, обеспечения государством правовых и организационных гарантий саморегулирования.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

§1. Понятие и виды саморегулируемых организаций

В настоящее время саморегулирование в Российской Федерации осуществляется на условиях объединения субъектов профессиональной деятельности в саморегулируемые организации.

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона о СРО «саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности¹³⁷ исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида».

Прежде всего, саморегулируемая организация – это юридическое лицо. Анализ ст. 48 ГК РФ и юридической литературы¹³⁸ позволяет выделить следующие общие признаки, характерные для юридических лиц в целом и для СРО в частности:

1) Организационное единство. Сущность данного признака состоит в том, что саморегулируемая организация самостоятельна, обособлена от своих членов, имеет органы управления, высшим из которых является общее собрание. Однако, несмотря на сложную внутреннюю структуру, СРО является единым целым.

2) Имущественная обособленность. Этот признак юридического лица означает, что имущество СРО обособлено от имущества других субъектов права. Саморегулируемая организация является собственником своего имущества.

¹³⁷ Относительно необходимости использования общего термина «профессиональная деятельность», включающего предпринимательскую деятельность, определяемую в соответствии с ГК РФ, а также иную, направленную на систематическое получение дохода деятельностью физических лиц, см. главу 1 настоящего исследования.

¹³⁸ Гражданское право: учебник. Том 1 / под ред. О.Н. Садикова. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», «ИНФРА-М», 2006. С. 75-99 ; Долинская В.В. Основные положения о юридических лицах: новеллы гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 6. С. 3-11 ; Смирнов Н.Н. Предпосылки ответственности юридического лица в праве: постановка проблемы // Юрист. 2014. № 13. С. 10-13.

3) Самостоятельная имущественная ответственность. Указанный признак выражается в том, что юридическое лицо отвечает по своим обязательствам только своим имуществом. Учредители (участники) юридического лица не отвечают по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по их обязательствам. Исключение из указанных правил возможно только в случаях, предусмотренных законом и учредительными документами юридического лица.

Так, согласно ст. 13 Закона СРО саморегулируемая организация обеспечивает дополнительную имущественную ответственность каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами.

4) Выступление в гражданском обороте от собственного имени. Данный признак означает, что саморегулируемая организация от своего имени может приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

5) Регистрация в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных гражданским законодательством. Порядок государственной регистрации юридических лиц предусмотрен Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹³⁹.

В настоящее время в науке дискуссионным продолжает оставаться вопрос о том, является ли саморегулируемая организация особой организационно-правовой формой или же это организация, которая осуществляет свою деятельность в одной из форм, предусмотренных законодательством.

Так, по мнению И.В. Митякиной, саморегулируемые организации являются «оригинальной организационно-правовой формой некоммерческой организации,

¹³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации .2001. № 33 (часть I), ст. 3431.

отличительным признаком которых является осуществление публично-правовых функций, ранее осуществлявшихся государством»¹⁴⁰.

Анализ гражданского законодательства свидетельствует о том, что саморегулируемая организация не является специальной организационно-правовой формой.

Учитывая, что саморегулируемая организация основана на членстве, на практике СРО создавались в форме ассоциаций (союзов) и некоммерческих партнерств.

Ст. 50 ГК РФ в редакции Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ¹⁴¹ закрепила закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций. В результате указанных изменений некоммерческое партнерство было исключено из числа возможных организационно-правовых форм некоммерческих организаций. В связи с этим в настоящее время саморегулируемые организации могут создаваться исключительно в форме союза (ассоциации). Учредительные документы созданных в форме некоммерческих партнерств СРО и их наименования подлежат приведению в соответствие с нормами ГК РФ при первом изменении учредительных документов.

Согласно п.1 ст. 123.8 ГК РФ «ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей».

К числу основных признаков ассоциации (союза) относятся¹⁴²:

¹⁴⁰ Митякина И.В. Административно-правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 3. С.77-79.

¹⁴¹ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 19, ст. 2304.

¹⁴² См. подробнее: Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1 – 5 / под ред. Л.В. Санниковой. М.: Статут, 2015. 662 с. ; Ершов О.Г. К вопросу об организационно-правовой форме саморегулируемых организаций в сфере строительства после реформирования законодательства о юридических лицах // Вестник арбитражной практики. 2015. № 2. С. 7-12.

1. Корпоративная природа. Учредители (участники) корпоративных юридических лиц обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган.

Ассоциация (союз) может быть основана на добровольном волеизъявлении участников, а в предусмотренных законом случаях может устанавливаться обязательное членство в ассоциации (союзе).

2. Особый субъектный состав. Членами ассоциации (союза) могут быть юридические лица, физические лица, юридические и физические лица одновременно.

3. Наличие цели объединения. Цель создания ассоциации (союза) состоит в представлении и защите общих интересов и достижении общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

4. Особый порядок регистрации. Регистрация некоммерческих организаций осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 12 января 1996 № г. 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁴³. Регистрацией некоммерческих организаций занимается Министерство юстиции РФ в лице территориальных органов.

Сравнение саморегулируемой организации как видового понятия с ассоциацией (союзом) как понятием родовым позволяет выделить следующие специфические признаки СРО:

1. Усложненный порядок приобретения статуса. Ст. 3 Закона о СРО предусмотрена необходимость дополнительной регистрации некоммерческой организации, претендующей на статус саморегулируемой, в специальном реестре. Статус саморегулируемой организация приобретает с даты внесения сведений о

¹⁴³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций и утрачивает статус саморегулируемой с даты исключения сведений о некоммерческой организации из указанного реестра.

Таким образом, законодательством предусмотрена необходимость включения СРО в два государственных реестра: Единый государственный реестр юридических лиц и государственный реестр саморегулируемых организаций.

Согласно ч. ч. 3, 4 ст. 3 Закона о СРО для приобретения статуса саморегулируемой организация должна соответствовать следующим требованиям:

– Требование к минимальному количеству членов саморегулируемой организации. По общему правилу, закрепленному в Законе о СРО, саморегулируемая организация должна объединять не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Законами об отдельных видах деятельности могут быть установлены иные требования к количественному составу саморегулируемых организаций. Так, п. 1 ч. 3 ст.17 Закона об аудиторской деятельности предусмотрено включение некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов при условии объединения в ее составе в качестве членов не менее 10 000 физических лиц или не менее 2 000 коммерческих организаций, соответствующих установленным законом требованиям к членству в такой организации.

– Наличие стандартов и правил профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации. Так, согласно п. 2 ч. 3 ст. 17 Закона об аудиторской деятельности в саморегулируемых организациях аудиторов должны быть утверждены правила осуществления внешнего контроля качества работы членов саморегулируемой организации аудиторов, приняты правила независимости аудиторов и аудиторских организаций и кодекс профессиональной этики аудиторов.

– Обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в установленном Законом о СРО порядке.

Для саморегулируемых организаций с обязательным членством требование о формировании компенсационного фонда имеет императивный характер¹⁴⁴.

– Наличие специализированных органов, контролирующих соблюдение членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил профессиональной деятельности и рассматривающих дела о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных внутренними документами саморегулируемой организации.

2. Особые цели деятельности. Согласно ст. 3 Закона о СРО указанные организации создаются в целях, предусмотренных законодательством. При этом в Законе о СРО цели, для достижения которых создаются саморегулируемые организации, прямо не названы. Содержащаяся в ст. 3 Закона о СРО попытка указать на цели создания СРО в литературе признается неудачной¹⁴⁵.

В законах об отдельных видах профессиональной деятельности цели создания саморегулируемых организаций, напротив, нашли свое отражение. Так, ст. 2 Закона о несостоятельности (банкротстве) предусмотрено, что целями деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих являются регулирование и обеспечение деятельности арбитражных управляющих.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Закона об аудиторской деятельности саморегулируемой организацией аудиторов признается некоммерческая организация, созданная на условиях членства в целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности.

¹⁴⁴ См., напр.: п. 3 ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

¹⁴⁵ Кванина В.В. Системные недостатки института саморегулирования // Закон. 2014. № 8. С. 141-149.

Из ст. 11 Закона об актуарной деятельности следует, что саморегулируемые организации актуариев создаются в целях развития и регулирования актуарной деятельности.

Согласно ст. 55.1 Градостроительного кодекса РФ основными целями саморегулируемых организаций являются:

«1) предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;

2) повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».

Анализ законов об отдельных видах профессиональной деятельности позволяет прийти к выводу, что основными целями создания и функционирования СРО является обеспечение условий осуществления членами СРО профессиональной деятельности, ее регулирование и контроль, а также защита прав и интересов потребителей товаров (работ, услуг), произведенных членами СРО.

3. Специфический набор функций. Ю.Г. Лескова справедливо отмечает, что именно функциональное значение предопределяет особенности СРО как некоммерческой организации¹⁴⁶.

В закрепленном в ст. 3 Закона о СРО определении отсутствует упоминание о функциях саморегулируемых организаций.

¹⁴⁶ Лескова Ю.Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 176.

В иных статьях закона функции саморегулируемых организаций также выделены нечетко¹⁴⁷.

В философском и общественно-социологическом плане под функцией понимается «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений; совокупность обычных или специфических действий отдельных лиц или органов, обусловленных их природой или необходимостью выживания; наличие у отдельного лица или группы лиц специфических обязанностей, выполнение которых осуществляется ими в процессе служебной деятельности»¹⁴⁸.

Функции федерального органа исполнительной власти в литературе определяются как нормативно установленные и постоянно осуществляемые основные направления властной деятельности данного органа, обусловленные поставленными перед ним задачами и конкретизирующиеся в его полномочиях¹⁴⁹.

Полномочия представляют собой совокупность субъективных прав и обязанностей по осуществлению конкретных управленческих действий¹⁵⁰.

При рассмотрении вопроса о функциях саморегулируемых организаций в литературе зачастую допускают смешение собственно функций СРО с их правами и обязанностями¹⁵¹, что может объясняться используемой в ст. 6 Закона о СРО конструкцией. В ч. 1 данной статьи законодатель закрепляет перечень основных функций СРО, а затем в ч. 5 указывает, что осуществление ряда функций является обязанностью СРО.

Отождествление функций с правами либо обязанностями недопустимо. Полагаем, что закрепленный в ч. 1 ст. 6 перечень фактически представляет собой перечисление не функций, а именно полномочий (совокупности прав и

¹⁴⁷ Сунгатуллина Л.А. Функции саморегулируемых организаций // Ученые записки Казанского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2014. Том 156. Номер 4. С. 121.

¹⁴⁸ Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007. С. 97.

¹⁴⁹ Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: NOTA BENE, 2010. С. 170.

¹⁵⁰ Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 90 ; Елистратова В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 212 ; Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 540 ; Клименко А.В., Минченко О.А. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 5.

¹⁵¹ Ростовцева Н.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 41.

обязанностей) саморегулируемых организаций.

Совокупность закрепленных в Законе о СРО полномочий саморегулируемых организаций считаем возможным объединить и обобщить в качестве их функций - направлений деятельности СРО.

В числе основных функций СРО как особых субъектов права могут быть выделены следующие:

– регулирующая, которая проявляется в разработке стандартов и правил, условий членства в саморегулируемой организации и иных внутренних документов СРО;

– контрольная: саморегулируемые организации осуществляют контроль за профессиональной деятельностью своих членов;

– организационно-обеспечительная. Примерами проявления данной функции является ведение реестра членов СРО, обеспечение имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами, формирование органов управления саморегулируемой организации, размещение предусмотренных законом документов и сведений на официальном сайте СРО;

– юрисдикционная: СРО рассматривают жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, применяют меры дисциплинарного воздействия в отношении своих членов.

Некоторые авторы дополняют перечень функций саморегулируемых организаций информационной функцией, представительской, функцией организации повышения профессионального уровня¹⁵². Однако, на наш взгляд, указанные функции охватываются упомянутыми в предыдущем абзаце

¹⁵²Ершова И.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2014. № 3. С. 2-15.

функциями и являются вспомогательными по своему значению.

С учетом выявленных существенных признаков саморегулируемой организации как организационной основы саморегулирования необходимо признать, что легальное определение понятия «саморегулируемая организация» не отражает всех сущностных характеристик указанного понятия.

По нашему мнению, под саморегулируемой организацией необходимо понимать наделенную в установленном законом порядке статусом саморегулируемой ассоциацию (союз) субъектов профессиональной деятельности, осуществляющую регулирующую, контрольную, организационно-обеспечительную и юрисдикционную функции.

В силу ч. 1 ст. 5 Закона о СРО членство субъектов профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях является добровольным по общему правилу.

Однако в предусмотренных федеральными законами случаях членство субъектов профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях может иметь обязательный характер.

Для изучения особенностей статуса саморегулируемых организаций наиболее значимой является классификация СРО в зависимости от наличия либо отсутствия обязанности субъекта профессиональной деятельности быть членом СРО.

М.А. Егорова отмечает, что основное отличие в правовом статусе указанных разновидностей СРО состоит в цели их деятельности: «Добровольные объединения действуют в целях удовлетворения только совместных интересов их членов, а целью деятельности при обязательном саморегулировании является в первую очередь реализация публичного интереса»¹⁵³.

Ю.Г. Лескова считает, что особенностью СРО с обязательным членством является более широкий перечень осуществляемых ими функций в сравнении с

¹⁵³ Егорова М.А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпорацией // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 25-32.

перечнем функций СРО, основанных на добровольном членстве. В частности, СРО с обязательным членством наряду с иными выполняют функцию, связанную «с допуском к профессии»¹⁵⁴.

Наличие указанных признаков позволяет ряду ученых придерживаться точки зрения о публично-правовом статусе саморегулируемых организаций с обязательным членством¹⁵⁵.

По нашему мнению, отличия между двумя разновидностями саморегулируемых организаций, помимо наличия либо отсутствия обязанности вступать в них, заключается в следующем. Отличительным признаком СРО, основанных на принципе обязательного членства, является наделение их публично-властными полномочиями: полномочием по установлению стандартов и правил профессиональной деятельности, соблюдение которых является императивным условием осуществления соответствующей деятельности; полномочием по контролю за соблюдением их членами не только стандартов и правил саморегулирования, но и положений федеральных законов об отдельных видах профессиональной деятельности¹⁵⁶; полномочием по рассмотрению жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ими требований не только стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, но и требований законов об отдельных видах профессиональной деятельности¹⁵⁷, а также по применению к своим членам мер дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из членов саморегулируемой организации, влекущего запрет на осуществление соответствующего вида деятельности.

¹⁵⁴ Лескова Ю.Г. Роль и значение видового многообразия саморегулируемых организаций в модернизации экономических и правовых отношений // Гражданское право. 2011. № 2. С. 13-17.

¹⁵⁵ См., напр.: Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 49 - 50.

¹⁵⁶ См., напр.: ст. 22 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; ч. 4 ст. 17 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

¹⁵⁷ См., напр.: ст. 22 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; ч. 6 ст. 17 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

В связи с тем что СРО с обязательным членством реализуют публично-властные полномочия, осуществляемые ими функции приобретают публично-правовой характер. Выполнение СРО с обязательным членством своих функций затрагивает права и законные интересы не только их членов, но неопределенного круга лиц, с которыми вступают в частноправовые отношения члены СРО, на которых распространяется соответствующее регулирование¹⁵⁸.

В связи с этим трудно согласиться с позицией Д.А. Петрова, считающего безосновательным противопоставление двух разновидностей СРО, а также деление СРО на публично-правовые и частноправовые¹⁵⁹.

А.В. Басова подразделяет функции СРО на частноправовые и публично-правовые. По мнению автора, реализация публично-правовых функций (к ним автор относит нормотворческую, контрольную, пресекательную, обеспечительную, информационную) «затрагивает не только членов СРО, но и других лиц, заинтересованных в эффективной деятельности на рынке потребителей товаров (работ, услуг), иных участников рынка, а также государство и общество в целом»; первоочередной задачей частноправовых функций СРО (представительской, функции по урегулированию конфликтов и разрешению споров, образовательно-просветительской¹⁶⁰) является удовлетворение интересов членов данного объединения¹⁶¹. Полагаем, что такое деление функций уместно лишь в отношении функций СРО с обязательным членством. В противном случае можно прийти к необоснованному выводу о том, что публично-правовыми функциями обладает любое юридическое лицо: как правило, любое юридическое лицо принимает локальные акты, контролирует их соблюдение, в предусмотренных законом случаях раскрывает информацию о своей деятельности.

¹⁵⁸ Макаров О.В. Совершенствование организационно-правовых основ публично-правовых институтов гражданского общества // Юрист. 2015. № 16. С. 37-41.

¹⁵⁹ Петров Д.А. Обеспечение общественного интереса как проявление частноправовой природы саморегулируемых организаций // Юридический мир. 2015. № 9. С. 55-59.

¹⁶⁰ Проблема наименования и количества функций рассмотрена в начале настоящего параграфа.

¹⁶¹ Басова А.В. А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 22.

Наделение основанных на принципе обязательного членства СРО, являющихся некоммерческими организациями, публично-властными полномочиями породило дискуссию относительно их правовой природы.

В литературе предпринимаются попытки отнести саморегулируемые организации к числу организаций, которые претендуют на статус юридических лиц публичного права¹⁶².

Однако ряд авторов подвергает идею о рассмотрении СРО в качестве публично-правовых образований особого рода острой критике¹⁶³.

По нашему мнению, к числу юридических лиц публичного права могут быть отнесены не все саморегулируемые организации, а исключительно СРО с обязательным членством в силу их вышеперечисленных особенностей.

Идея о юридических лицах публичного права не является новой для отечественной науки. С.Н. Братусь еще в 1947 г. отмечал, что буржуазные юридические лица в зависимости от особенностей характера и значения своей деятельности подразделяются на публичные (государство, административно-территориальные образования, некоторые государственные учреждения и так называемые публично-правовые корпорации) и частные (все иные общественные образования)¹⁶⁴. Ц.А. Ямпольская оценивала привлечение некоммерческих организаций в сферу государственного управления как одно из «многих проявлений происходящего при социализме объективного процесса дальнейшего развития демократии»¹⁶⁵.

¹⁶² См. напр.: Давыдов К.В. Указ. соч. С. 335 ; Ершова И.В. Общие и специальные нормы в правовом обеспечении саморегулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 3-9 ; Журина И.Г. Можно ли признать саморегулируемую организацию юридическим лицом публичного права? // Адвокат. 2009. № 6. С. 104-108 ; Кудашкин А.В. К вопросу о саморегулировании в деятельности по оказанию частных услуг военного назначения: проблемы выбора правовой модели // ЭНИ «Военное право». 2015. Вып. 2. С. 4-11; Ситдикова Л.Б. Частноправовые и публично-правовые начала саморегулируемых организаций в сфере консультационной деятельности // Юридический мир. 2015. № 11. С. 28-32.

¹⁶³ См., напр.: Романихин А.В. Саморегулирование по-российски // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 35; Хохлов Е.С. К вопросу о юридической личности саморегулируемых организаций // Законодательство. 2008. № 4. С. 25.

¹⁶⁴ Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 62-63.

¹⁶⁵ Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности. М.: Юридическая литература, 1965. С. 4.

Анализ выделяемых В.Е. Чиркиным признаков юридического лица публичного права¹⁶⁶ позволяет обнаружить ряд таких признаков у саморегулируемых организаций с обязательным членством¹⁶⁷.

1. Особая правовая природа. Ранее уже отмечалось, что создаваемые как некоммерческие организации СРО с обязательным членством в результате внесения сведений в государственный реестр приобретает особую публично-правовую природу.

2. Особое социальное качество. Назначение юридических лиц публичного права, а равно и СРО, основанных на принципе обязательного членства, состоит не в участии в гражданском обороте, а в решении задач общественного характера. Осуществление саморегулируемыми организациями управленческих функций влечет запрет их совмещения с функциями хозяйствования¹⁶⁸.

3. Как указывает В.Е. Чиркин, различны не только цели и природа юридических лиц частного и публичного права, но также их интересы и воля. В отличие от юридического лица частного права, реализующего общие интересы группы частных лиц, юридическое лицо публичного права действует в общественных интересах. Несмотря на то что саморегулируемые организации – это объединения субъектов профессиональной деятельности, они действуют не только в интересах своих членов, но и в интересах потребителей товаров, работ, услуг, а также в интересах государства, когда речь идет о саморегулируемых организациях с обязательным членством.

4. Связь с публичной властью. Саморегулируемые организации с обязательным членством осуществляют переданные им на основе закона публично-властные полномочия, то есть имеют особую связь с государственной властью.

¹⁶⁶ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 100-105.

¹⁶⁷ Алгазина А.Ф. О некоторых проблемах классификации саморегулируемых организаций // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 1. С. 79-84.

¹⁶⁸ Баженова О.И. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 13-23.

5. Особый способ создания юридических лиц публичного права. Применительно к саморегулируемым организациям государством предусмотрен специальный порядок приобретения и утраты правоспособности.

6. Ответственность юридического лица публичного права в своей основе имеет не частноправовой, а публично-правовой характер. Так, ст. 14.52 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность саморегулируемой организации, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, за неисполнение обязанностей по раскрытию информации.

В.Е. Чиркин выделяет пять родов юридических лиц публичного права: 1) государство и государственные (государствоподобные) образования (субъекты федераций и территориальные автономии); 2) территориальные публичные коллективы разного уровня; 3) органы публичной власти (государства, субъектов федераций и муниципальных образований); 4) учреждения публичной власти (государственные, субъектов федераций и муниципальных образований); 5) некоммерческие организации общественного характера¹⁶⁹.

Представляется, что с учетом сформулированной в Постановлении № 12-П от 19 декабря 2005 г. позиции Конституционного Суда РФ последнюю группу юридических лиц публичного права необходимо переименовать в «организации, осуществляющие публично значимые функции», тем более что данный термин с недавнего времени закреплен в российском законодательстве¹⁷⁰. Однако содержание данного термина представляется не вполне очевидным в связи с отсутствием легального определения и единого научного подхода к пониманию публично значимых функций. В литературе в качестве основного признака публично значимых функций названа их направленность на реализацию либо содействие реализации прав и законных интересов неопределенного круга лиц¹⁷¹.

¹⁶⁹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 98.

¹⁷⁰ Ст. 1 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19, ст. 2060 ; ст. 5.59 КоАП РФ.

¹⁷¹ Синюгин В.Ю. Указ. соч. С. 83.

Саморегулируемые организации с обязательным членством могут быть отнесены к организациям, осуществляющим публично значимые функции, а значит, и к юридическим лицам публичного права, поскольку осуществляемые ими полномочия (такие как разработка стандартов и правил деятельности, соблюдение которых является условием сохранения членства в СРО и, соответственно, права заниматься соответствующей деятельностью, контроль за соблюдением их членами требований законодательства и внутренних документов СРО и другие), а также осуществляемые ими функции направлены на защиту интересов неограниченного круга лиц.

Говоря о понятии «саморегулируемая организация», необходимо отметить, что данный термин зачастую используется в достаточно широком значении и к их числу относят организации, не являющиеся саморегулируемыми с точки зрения законодательства: нотариальные палаты, адвокатские палаты, объединения туроператоров в сфере выездного туризма и иные¹⁷².

Необходимо констатировать, что в Российской Федерации существуют сферы профессиональной деятельности, обязательным условием осуществления которых является членство в специализированных некоммерческих организациях. Однако указанные организации ни юридически, ни фактически не являются саморегулируемыми организациями в силу присутствия в их статусе лишь отдельных признаков СРО¹⁷³, а не всей их совокупности. К числу подобных

¹⁷² См., напр.: Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения. Статут, 2007. С. 115 ; Худзинская И.А. Законодательные основы саморегулирования в России: становление и развитие нормативно-правовой базы // Новый университет. Серия «Экономика и право». 2012. № 2(12). С. 58 ; Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 95.

¹⁷³ Так, нотариальные палаты осуществляют регулятивную функцию, осуществляют контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, занимающимися частной практикой. Но принимаемый Собранием представителей нотариальных палат кодекс профессиональной этики нотариусов подлежит обязательному утверждению федеральным органом юстиции, что позволяет говорить о наличии признаков саморегулирования, а не саморегулирования в сфере деятельности нотариусов, занимающихся частной практикой. Юрисдикционная функция у нотариальных палат отсутствует.

Адвокатские палаты осуществляют регулируемую функцию. Однако функция предварительного контроля при приеме квалификационного экзамена, а также юрисдикционная функция осуществляются адвокатскими палатами при участии уполномоченных органов юстиции.

Объединения туроператоров разрабатывают правила профессиональной деятельности. Однако указанные правила профессиональной деятельности утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

специализированных некоммерческих организаций относятся нотариальные палаты, адвокатские палаты, объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

Наличие организаций, обладающих отдельными признаками саморегулируемых организаций, свидетельствует о необходимости унифицировать их статус. Наделение специализированных некоммерческих организаций, основанных на принципе обязательного членства субъектов профессиональной деятельности, статусом саморегулируемых, заслуживает положительной оценки. Данная тенденция будет способствовать не только однозначному определению их правовой сущности и статуса, но и формированию единой концепции саморегулирования, направленной на повышение качества выполняемых работ и оказываемых услуг и устранение излишних административных барьеров.

Помимо деления СРО в зависимости от обязательности членства в них, могут быть предложены и иные основания классификации саморегулируемых организаций.

В зависимости от особенностей нормативно-правовой основы деятельности считаем возможным выделить следующие группы саморегулируемых организаций¹⁷⁴:

1. Саморегулируемые организации, действующие на основании Закона о СРО, а также норм законов об отдельных видах профессиональной деятельности.

В эту группу входят саморегулируемые организации, основанные на принципе добровольного и обязательного членства.

В рамках саморегулируемых организаций, основанных на принципе добровольного членства, в зависимости от особенностей законодательного закрепления можно выделить две разновидности СРО:

Кроме того, у объединений туроператоров в сфере выездного туризма отсутствует контрольная и юрисдикционная функция.

¹⁷⁴ Алгазина А.Ф. О некоторых проблемах классификации саморегулируемых организаций // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 1. С. 79-84.

- саморегулируемые организации с добровольным членством, возможность создания которых прямо предусмотрена федеральным законодательством. К данной группе относятся, например, саморегулируемые организации медиаторов, саморегулируемые организации в сфере рекламы;

- саморегулируемые организации с добровольным членством, возможность создания которых федеральным законодательством прямо не предусмотрена, но и не запрещена. В числе этой разновидности можно выделить действующие СРО: Некоммерческое партнерство «Межрегиональная Гильдия Риэлторов» (статус СРО получен 12.08.2013 г.), Ассоциация делового сотрудничества «Саморегулируемая организация «Лифтсервис» (статус СРО получен 02.10.2009 г.).

2. Саморегулируемые организации, на которые действие Закона о СРО не распространяется.

В ч. 3 ст. 1 Закона о СРО содержится императивная норма, по смыслу которой ряд саморегулируемых организаций полностью исключен из сферы действия данного закона. К ним относятся саморегулируемые организации брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев, регистраторов, акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев, негосударственных пенсионных фондов, страховых организаций, страховых брокеров, обществ взаимного страхования, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, жилищных накопительных кооперативов, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, форекс-дилеров, кредитных организаций, бюро кредитных историй.

«Отношения, возникающие в связи с приобретением или прекращением статуса указанных саморегулируемых организаций, их деятельностью, осуществлением надзора за саморегулируемыми организациями, а также в связи с осуществлением взаимодействия между саморегулируемыми организациями и их

членами, клиентами членов саморегулируемых организаций, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации (Банком России), регулируются Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» и федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности» (ч. 3 ст. 1 Закона о СРО).

Кроме того, возможна классификация СРО в зависимости от их отраслевой (видовой) принадлежности: СРО кадастровых инженеров, актуариев, арбитражных управляющих, аудиторов, строителей, оценщиков и т.д.

В литературе саморегулируемые организации также подразделяются в зависимости от уровня объединения членов: группу СРО первого уровня образуют региональные и межрегиональные саморегулируемые организации; в группу СРО второго уровня (федерального) входят союзы СРО, которые состоят из СРО первого уровня¹⁷⁵. В качестве примера организаций федерального уровня СРО в литературе упоминаются национальные объединения саморегулируемых организаций в сфере строительства. Необходимо отметить, что статус такого рода объединений законодателем до конца не урегулирован.

Ст. 24 Закона о СРО предусмотрено право саморегулируемых организаций создавать ассоциации (союзы). В ч. 4 ст. 24 закреплен перечень полномочий, которые могут быть переданы ассоциации (союзу) саморегулируемых организаций. К ним отнесены права на разработку единых стандартов и правил саморегулируемых организаций, условий членства субъектов профессиональной деятельности в СРО - членах ассоциации (союза), на профессиональное обучение и аттестацию работников членов саморегулируемых организаций, на сертификацию произведенных ими товаров (работ, услуг), на раскрытие информации, а также иные права саморегулируемых организаций.

¹⁷⁵ Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации России // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 36-41.

Членство в национальных объединениях в сфере строительства, проектирования, проведения инженерно-изыскательских работ согласно ст. 55.20 Градостроительного кодекса РФ является обязательным.

Национальные объединения саморегулируемых организаций в сфере строительства создаются в целях соблюдения общественных интересов саморегулируемых организаций соответствующих видов, обеспечения представительства и защиты интересов саморегулируемых организаций в органах государственной власти, органах местного самоуправления, взаимодействия саморегулируемых организаций и указанных органов, потребителей выполненных работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Полномочия по разработке стандартов и правил для саморегулируемых организаций у национальных объединений СРО в сфере строительства отсутствуют.

Как отмечает Ю.Г. Лескова, «формулировка основных целей национального объединения СРО в сфере строительства вряд ли позволяет сделать вывод о наделении ее статусом саморегулируемой. Кроме того, согласно п. 9 ст. 55.20 Градостроительного кодекса РФ национальные объединения СРО не вправе вмешиваться в деятельность саморегулируемых организаций и каким-либо образом ограничивать ее»¹⁷⁶.

Создание национальных объединений саморегулируемых организаций предусмотрено также Законом о несостоятельности (банкротстве) и Законом об оценочной деятельности. В данных сферах профессиональной деятельности национальные объединения саморегулируемых организаций обладают полномочиями по разработке федеральных стандартов деятельности¹⁷⁷. Утверждение же федеральных стандартов деятельности осуществляется

¹⁷⁶ Лескова Ю.Г. Роль и значение видового многообразия саморегулируемых организаций в модернизации экономических и правовых отношений // Гражданское право. 2011. № 2. С. 17.

¹⁷⁷ См., напр.: ст. 26.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; ст. 24.10 Федерального закона от 29 июля 1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

уполномоченными федеральными органами исполнительной власти¹⁷⁸.

Обязательное утверждение уполномоченными органами власти актов, разработанных представителями соответствующего вида профессиональной деятельности, является признаком сорегулирования, а не саморегулирования. По нашему мнению, национальные объединения СРО в настоящее время статусом саморегулируемых организаций не наделены. В связи с этим классификация СРО в зависимости от уровня объединения не представляет значительной научной ценности.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что предусмотренное в ст. 3 Закона о СРО определение не отражает всех специфических черт, присущих саморегулируемым организациям.

По нашему мнению, саморегулируемая организация может быть определена как наделенная в установленном законом порядке статусом саморегулируемой ассоциация (союз) субъектов профессиональной деятельности, осуществляющая регулируюшую, контрольную, организационно-обеспечительную и юрисдикционную функции в отношении своих членов.

Сравнение саморегулируемых организаций, основанных на принципе добровольного членства, и СРО с обязательным членством между собой позволило выявить специфические черты последних.

§2. Административно-правовой статус саморегулируемых организаций, реализуемый в отношениях с органами исполнительной власти

Под субъектом административного права принято понимать одну из сторон публичной управленческой деятельности, наделенную законодательством правами, обязанностями, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения¹⁷⁹.

¹⁷⁸ См., напр.: ст. 26 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; ст. 20 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

¹⁷⁹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2008. С. 124.

В науке субъекты административного права традиционно подразделяются на индивидуальные (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, должностные лица) и коллективные (органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения и иные организации, общественные и религиозные объединения). Коллективные субъекты в свою очередь делятся на две группы: субъекты, наделенные властными полномочиями, и субъекты, которые властных полномочий не имеют¹⁸⁰.

Очевидно, что саморегулируемые организации относятся к коллективным субъектам административного права. Сравнение разновидностей саморегулируемых организаций позволяет отнести СРО с обязательным членством к субъектам, наделенным властными полномочиями, а СРО с добровольным членством, соответственно, относятся ко второй группе коллективных субъектов.

Под административно-правовым статусом субъекта принято понимать правовое положение этого субъекта в административно-правовой сфере, в системе возникающих в ней административных правоотношений¹⁸¹.

При этом в литературе выделяются различные элементы статуса субъектов административного права¹⁸².

Так, П.И. Кононов включает в содержание административно-правового статуса организации следующие элементы:

- 1) место организации в административно-публичной сфере, то есть вид юридической связи с органами исполнительной власти;
- 2) предмет, виды и сферу деятельности организации;

¹⁸⁰ Адарченко Е.О. Административная правосубъектность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 410-414.

¹⁸¹ Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 60-61.

¹⁸² См., напр.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1997. С. 85 ; Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 69 ; Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус // Правоведение. 1987. № 2. С. 14 ; Бакурова Н.Н. О некоторых аспектах административно-правового положения судебного пристава // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 56-59 ; Купреев С.С. О содержании административно-правового статуса иностранцев в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 49-52.

- 3) цели создания и деятельности организации;
- 4) задачи, решаемые организацией в административно-публичной сфере;
- 5) функции, выполняемые организацией в указанной сфере;
- 6) общие и (или) специальные административные права организации в административно-публичной сфере;
- 7) ограничения общих и (или) специальных административных прав организации в указанной сфере;
- 8) общие и (или) специальные административные обязанности организации в административно-публичной сфере;
- 9) юридическую ответственность организации за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения¹⁸³.

Рассматривая административно-правовой статус органа исполнительной власти как статус коллективного субъекта, Д.Н. Бахрах приходит к выводу, что данный статус состоит из трех блоков: 1) целевой, в состав которого включены нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности. 2) организационно-структурный, включающий предписания, устанавливающие порядок образования, реорганизации, ликвидации, структуру органа, а также линейную и функциональную подчиненность. 3) компетенционный, определяемый как совокупность властных полномочий и подведомственности¹⁸⁴.

Одним из существенных условий участия субъекта в административно-правовых отношениях является наличие административной правосубъектности, рассматриваемой как совокупность административной правоспособности и административной дееспособности¹⁸⁵.

Под административной правоспособностью саморегулируемой организации необходимо понимать возможность приобретать права и исполнять обязанности, предусмотренные законодательством, а также нести ответственность в случае

¹⁸³ Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 69.

¹⁸⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1997. С. 85.

¹⁸⁵ Шевкопляс Н.А. Особенности административно-правового статуса саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 867 - 873.

нарушения установленных законом требований.

Административная дееспособность саморегулируемой организации есть не что иное, как способность своими действиями приобретать права и обязанности административно-правового характера, а также осуществлять их. В состав дееспособности также входит способность саморегулируемой организации нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с законодательством, т.е. деликтоспособность.

Анализ различных подходов к элементам правового статуса субъектов административного права позволяет прийти к выводу, что основу административно-правового статуса саморегулируемых организаций составляет предусмотренная законодательством совокупность их прав и обязанностей в административно-правовой сфере, а также ответственность за совершенные в указанной сфере правонарушения.

В науке административного права принято выделять общий и специальный административно-правовые статусы организаций в зависимости от особенностей содержания перечисленных элементов.

Общий административно-правовой статус состоит из наиболее общих административных прав, ограничений этих прав, административных обязанностей и общих условий привлечения к юридической ответственности за совершенные в сфере публичного правления правонарушения. Общим административно-правовым статусом обладает большинство юридических лиц.

Специальный административно-правовой статус – это специальная административно-правовая характеристика, включающая в себя специальные административные права, ограничения этих прав, административные обязанности этой организации и специальные условия привлечения ее к юридической ответственности за совершенные в сфере публичного управления правонарушения¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 210.

В рамках анализа административно-правового статуса саморегулируемых организаций необходимо определить место и роль СРО в административных правоотношениях, а также выявить особенности юридических связей, в которых саморегулируемые организации находятся с другими субъектами административно-правовых отношений.

Органы исполнительной власти в процессе реализации своих функций взаимодействуют с различными субъектами: иными органами государственной власти и местного самоуправления, гражданами и их объединениями, организациями различных организационно-правовых форм, в том числе с саморегулируемыми организациями.

Учитывая, что нормативную основу саморегулирования образуют нормативные правовые акты федерального уровня, саморегулируемые организации вступают во взаимоотношения, обусловленные их специфическим статусом, преимущественно с федеральными органами исполнительной власти.

Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁸⁷ в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

З.М. Баймуратова в систему исполнительной власти помимо собственно органов исполнительной власти включает подчиненные органам исполнительной власти органы и организации, исполняющие отдельные государственные функции и оказывающие отдельные государственные услуги, а также саморегулируемые организации, реализующие переданные им публичные функции¹⁸⁸.

Полагаем, что столь широкий подход к системе исполнительной власти вряд ли является оправданным и допустимым.

Если исходить из того, что саморегулируемые организации входят в систему исполнительной власти, то необходимо прийти к выводу о том, что

¹⁸⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

¹⁸⁸ Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 44.

саморегулирование является частью государственного регулирования. Однако З.М. Баймуратова в своей работе, напротив, указывает, что «саморегулирование представляет собой разновидность регулирования в широком смысле, ... набор коллективных ограничений, отличных от напрямую накладываемых государством...»¹⁸⁹.

По справедливому замечанию М.А. Лапиной, исполнительная власть существовать вне системы органов государственного управления, реализующих ее функции и назначение, не может¹⁹⁰.

Основываясь на положениях Конституции РФ, Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров отмечают, что органы исполнительной власти в Российской Федерации включают в себя Правительство РФ - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹⁹¹.

С.Н. Братановский также придерживается позиции о том, что организации, наделенные властными полномочиями, не входят в систему органов исполнительной власти¹⁹².

Таким образом, основания для включения саморегулируемых организаций в систему исполнительной власти отсутствуют.

Статья 22 Закона о СРО называется «Взаимодействие саморегулируемых организаций и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти». Однако не все направления взаимодействия саморегулируемых организаций и органов исполнительной власти нашли свое отражение в данной статье.

Анализ положений Закона о СРО позволяет выделить следующие направления взаимодействия органов исполнительной власти и СРО:

¹⁸⁹ Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 57.

¹⁹⁰ Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие / науч. ред.: Демин А.А. М.: Изд-во Ин-та проблем риска, 2006. - 238 с.

¹⁹¹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 56.

¹⁹² Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 305.

1. Ведение государственного реестра саморегулируемых организаций. Согласно ч. 6 ст. 3 Закона о СРО «некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации с даты внесения сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций и утрачивает статус саморегулируемой организации с даты исключения сведений о некоммерческой организации из указанного реестра».

Внесение сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций является юридически значимым действием, в результате которого некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой¹⁹³. Поэтому в законодательстве должен быть четко обозначен орган, осуществляющий ведение реестра, перечень документов, обязательных для внесения в реестр, и основания исключения организаций из реестра.

Согласно ч. ч. 1, 2 ст. 20 Закона о СРО ведение государственного реестра саморегулируемых организаций осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, реализующим функции по государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности. В случае, если в какой-либо сфере деятельности такой орган не определен, реестр ведет уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»¹⁹⁴ данная Служба является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью».

¹⁹³ Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 129.

¹⁹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25, ст. 3052.

Согласно данным официального сайта Росреестра, указанный орган осуществляет ведение реестра СРО в сфере управления многоквартирными домами, жилищно-коммунального хозяйства, оборота алкогольной продукции и иных сферах¹⁹⁵, в которых законом не предусмотрено обязательное саморегулирование и не определен уполномоченный на проведение государственного контроля орган.

Несмотря на то что такое распределение полномочий накладывает на Росреестр дополнительную нагрузку, данная конструкция позволяет избежать пробелов и учесть данные о СРО, созданных во всех сферах профессиональной деятельности, независимо от того, определен ли уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю за их деятельностью.

Порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций предусмотрен ст. 20 Закона о СРО, а также Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 2008 г. № 724 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра саморегулируемых организаций»¹⁹⁶.

Порядком ведения государственного реестра саморегулируемых организаций установлено, что содержащиеся в реестре сведения должны размещаться на официальном сайте уполномоченного органа в сети Интернет в срок не позднее 3 рабочих дней с даты их внесения в реестр. При этом содержащиеся в реестре сведения должны быть доступны для ознакомления без взимания платы.

Порядок приобретения статуса саморегулируемой организации складывается из следующих процедур: представления в уполномоченный орган

¹⁹⁵ Сведения из государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью // Официальный сайт Росреестра / URL: https://rosreestr.ru/site/fiz/vnesenie-svedeniy-v-edinyy-gosudarstvennyy-reestr-samoreguliruemyykh-organizatsiy-v-otnoshenii-kotory/svedeniya-iz-gosudarstvennogo-reestra-samoreguliruemyykh-organizatsiy-v-otnoshenii-kotorykh-ne-oprede/?sphrase_id=4026370 (дата обращения: 20.12.2016 г.).

¹⁹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 40, ст. 4543.

определенного законом перечня документов, их рассмотрения и принятия решения о включении СРО в соответствующий реестр.

Для внесения сведений в реестр СРО и, соответственно, приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой организация представляет в уполномоченный орган заявление о включении в реестр с приложением документов, перечисленных в ч. 8 ст. 20 Закона о СРО:

1) копии свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации;

2) копии устава некоммерческой организации;

3) заверенных некоммерческой организацией копий документов, подтверждающих государственную регистрацию ее членов - юридических лиц;

4) заверенных некоммерческой организацией копий свидетельств о государственной регистрации ее членов - индивидуальных предпринимателей;

5) заверенного некоммерческой организацией перечня ее членов на бумажном и электронном носителях либо в форме электронного документа с указанием:

а) вида (видов) осуществляемой ими предпринимательской (с указанием кода вида экономической деятельности согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности) или профессиональной деятельности, являющейся предметом саморегулирования для саморегулируемой организации;

б) идентификационного номера налогоплательщика и (или) основного государственного регистрационного номера каждого из ее членов – юридических лиц, идентификационного номера налогоплательщика и (или) основного государственного регистрационного номера и паспортных данных каждого из ее членов – индивидуальных предпринимателей, паспортных данных каждого из ее членов – физических лиц, субъектов профессиональной деятельности;

6) документов, подтверждающих наличие предусмотренных Законом о СРО способов обеспечения ответственности членов некоммерческой организации перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами;

7) копии документов, подтверждающих создание специализированных органов СРО, копии положений о таких органах и копии документов о составе участвующих в их работе лиц;

8) копии стандартов и правил саморегулируемой организации;

9) иные документы, предусмотренные другими федеральными законами.

Так, ст. 22.2 Закона о несостоятельности (банкротстве) предусмотрена обязанность некоммерческих организаций в дополнение к перечисленным в Законе о СРО документам при подаче заявления предоставлять заверенные некоммерческой организацией копии всех заявлений о приеме в члены некоммерческой организации; заверенные копии документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации каждого члена некоммерческой организации; заверенные копии дипломов о высшем образовании каждого члена некоммерческой организации и т.д.

В целом, предусмотренный Законом о СРО перечень документов, представление которых необходимо для получения статуса саморегулируемой организации, соотносим с требованиями, предъявляемыми законом к СРО: требованиям о минимальном количестве членов, о наличии стандартов и правил профессиональной деятельности, об обеспечении дополнительной имущественной ответственности членов СРО, о создании специализированных органов.

Решение о включении или об отказе во включении сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций принимается уполномоченным органом в течение пятнадцати рабочих дней со дня представления заявления и необходимых документов, о чем некоммерческая организация уведомляется в письменной форме в течение трех рабочих дней с даты принятия соответствующего решения.

Решение об отказе во внесении сведений о некоммерческой организации в реестр принимается уполномоченным органом в случае несоответствия некоммерческой организации установленным требованиям к количеству членов и (или) размеру компенсационного фонда, представления документов, не соответствующих установленному перечню, представления не всех документов либо получения из регистрирующего органа информации об отсутствии установленных пунктами 1, 3 и 4 части 8 ст. 20 сведений (документов).

Кроме того, специальный случай предусмотрен в ч. 6 ст. 22 Закона о СРО, согласно которому решение об отказе во внесении сведений в реестр принимается, если саморегулируемая организация повторно обращается с заявлением о внесении сведений о ней в государственный реестр саморегулируемых организаций в течение одного года со дня вступления в законную силу решения об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, принятого в связи с несоответствием саморегулируемой организации или ее деятельности требованиям законодательства.

Решение об отказе во внесении сведений в государственный реестр СРО может быть обжаловано в судебном порядке.

Исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра возможно по следующим основаниям:

- 1) по заявлению саморегулируемой организации об исключении сведений о ней из государственного реестра саморегулируемых организаций;
- 2) в случае ликвидации или реорганизации некоммерческой организации;
- 3) на основании вступившего в законную силу решения суда об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в связи с ее несоответствием требованиям Закона о СРО и других федеральных законов.

Таким образом, прекращение статуса СРО возможно как по основаниям, являющимся общими для любых некоммерческих организаций (ликвидация,

реорганизация), так и по специальным основаниям, характерным только для саморегулируемых организаций.

Закон о СРО устанавливает обязанность саморегулируемых организаций в случае их несоответствия установленным законом требованиям представить заявление о таком несоответствии в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Такое заявление может быть представлено не более одного раза в год. В распоряжении СРО есть два месяца для приведения своего статуса в соответствие с требованиями закона. В течение указанного периода времени сведения о СРО не могут быть исключены из государственного реестра саморегулируемых организаций по основанию, указанному в заявлении. В случае непредставления по истечении указанного срока доказательств приведения своего статуса или деятельности в соответствие с установленными требованиями сведения о некоммерческой организации подлежат исключению из государственного реестра саморегулируемых организаций.

Очевидным недостатком данного положения является отсутствие какой-либо ответственности в отношении саморегулируемой организации, не подавшей соответствующего заявления.

Анализ положений федеральных законов об отдельных видах профессиональной деятельности показывает, что предусмотренный законом о СРО перечень оснований не является исчерпывающим. Так, п.5 ч. 5 ст. 21 Закона об аудиторской деятельности предусмотрена возможность исключения сведений о некоммерческой организации из реестра СРО в случае неоднократного невыполнения саморегулируемой организацией аудиторов в течение одного календарного года требований указанного Федерального закона и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов на основании решения уполномоченного органа государственной власти, то есть во внесудебном порядке.

Предпринимаемые отдельными саморегулируемыми организациями попытки оспорить положения Административного регламента¹⁹⁷, устанавливающего полномочие Минфина России самостоятельно принимать решение об исключении сведений о некоммерческой организации из реестра СРО аудиторов по причине противоречия статье 21 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», которая определяет исчерпывающий перечень оснований для исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций и не допускает исключение из данного реестра по иным основаниям¹⁹⁸, а также об оспаривании соответствующих решений Министерства финансов РФ¹⁹⁹, безуспешны. В обоснование постановленных решений суды указывают, что нормы о саморегулируемых организациях аудиторов, содержащиеся в Федеральном законе об аудиторской деятельности, носят специальный характер и имеют приоритет перед общими положениями Федерального закона о саморегулируемых организациях, что соответствует принципу законности.

Однако в целях повышения эффективности саморегулирования в нашей стране и выработки единых правовых основ деятельности СРО, перечень оснований для исключения некоммерческих организаций должен быть единым для всех саморегулируемых организаций. При этом в случае нарушения саморегулируемой организацией положений законодательства решение об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО как мера особого характера, влекущая запрет на осуществление соответствующего вида деятельности, должно приниматься судом на основании

¹⁹⁷ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 сентября 2011 г. № 115н «Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 22.

¹⁹⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2014 г. № АПЛ14-242 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 1 (извлечение).

¹⁹⁹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2012 № 09АП-31975/2012 по делу № А40-91035/12-122-409 [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

заявления уполномоченного федерального органа исполнительной власти, установившего такое нарушение.

Ч. 5 ст. 22 Закона о СРО имеет диспозитивный характер: законодатель наделяет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти правом обратиться в суд с требованием об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в случае несоответствия саморегулируемой организации установленным законом требованиям, а также в случае нарушения в течение года более двух раз иных требований Закона о СРО, требований других федеральных законов в отношении саморегулируемой организации. При этом указанные нарушения должны быть не устранены СРО либо носить неустранимый характер.

Считаем необходимым в целях исключения возможных злоупотреблений закрепить в ст. 22 Закона о СРО не право, а обязанность уполномоченного федерального органа исполнительной власти обратиться в суд с заявлением об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО в случае установления, что саморегулируемая организация не соответствует установленным требованиям либо в течение года более двух раз в процессе своей деятельности допустила нарушения положений законодательства, если эти нарушения не были устранены в установленный срок или носят неустранимый характер.

2. Наделение саморегулируемых организаций публично-властными полномочиями.

Указанное направление тесно связано с предыдущим.

В литературе отмечают, что саморегулируемые организации с момента включения в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций приобретают особый публично-правовой статус²⁰⁰. Однако, по нашему мнению, данное утверждение справедливо не для всех саморегулируемых организаций.

²⁰⁰ Шевкопляс Н.А. Особенности административно-правового статуса саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 9. С.867-873.

Отечественные ученые наблюдают в современном публичном праве тенденцию наделения частных субъектов отдельными властными полномочиями, что приводит к осуществлению отдельных публичных функций субъектами, не имеющими отношения к публичной власти²⁰¹.

В настоящий момент в науке дискуссионным является вопрос о характере передачи государством публично-властных полномочий некоммерческим организациям в целом и саморегулируемым организациям в частности. Кроме того, некоторые авторы считают, что государство передает частным субъектам не полномочия, а функции.

По мнению Г. Винтера, передавая свои функции «вниз», то есть невластным субъектам, государство «расщепляется», но продолжает участвовать в системе управления в новых сочетаниях; такую передачу функций автор именуется «приватизацией» управления²⁰². Э.В. Талапина также называет передачу государственных функций частному сектору проявлением тенденции «приватизации» государства²⁰³.

В литературе также существует точка зрения, согласно которой переданные СРО государственные функции утрачивают статус государственных только в том случае, если государство отказывается от осуществления каких бы то ни было полномочий в сферах, в которых созданы СРО. В остальных случаях передаваемые саморегулируемым организациям функции остаются государственными, и наряду с процессом «приватизации» государства происходит «огосударствление» саморегулируемых организаций²⁰⁴.

Л.А. Мицкевич к числу субъектов, осуществляющих государственно-управленческую деятельность, относит субъектов частного права, которым

²⁰¹ Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. Юстицинформ, 2014. 596 с.

²⁰² Винтер Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления // Право и политика. 2005. № 11. С. 51-74.

²⁰³ Талапина Э.В. О правовом статусе саморегулируемых организаций // Право и экономика. 2003. № 11. С. 28-36.

²⁰⁴ Зинченко С.А., Галов В.В. Указ. соч. С. 116.

органы исполнительной власти передали осуществление государственных функций и (или) делегировали государственно-властные полномочия²⁰⁵.

Вместе с тем позиция авторов, по мнению которых саморегулируемым организациям передаются именно функции, а не полномочия, представляется спорной в силу следующего.

В литературе справедливо отмечается, что передаче организациям подлежат полномочия, заключающие в себе наименьшую государственную составляющую²⁰⁶.

Публичные полномочия представляют собой установленные законом права и обязанности в сфере реализации государственной или публичной власти²⁰⁷.

Как отмечает С.Б. Третьякова, «полномочия определяют содержание функций, присущих субъектам публичного права»²⁰⁸.

В Постановлении № 12-П от 19 декабря 2005 г.²⁰⁹ Конституционный Суд Российской Федерации, указав, что «с учетом конституционных принципов соразмерности государственного вмешательства в права и свободы граждан, баланса частных и публичных интересов федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты – саморегулируемые организации арбитражных управляющих», тем самым включил саморегулируемые организации арбитражных управляющих, являющиеся СРО с обязательным членством, в круг субъектов, осуществляющих публичные функции.

²⁰⁵ Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права. Современное наполнение. М.: Проспект, 2015. С. 151.

²⁰⁶ Глушко Е.К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт). М.: ТЕИС, 2009. 152 с.

²⁰⁷ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 217.

²⁰⁸ Третьякова С.Б. Саморегулируемые организации как субъекты российского права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 126.

²⁰⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 12-П от 19 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3, ст. 335.

Также Конституционный Суд Российской Федерации указал, что возложение на саморегулируемые организации контрольных полномочий в части соблюдения их членами требований законодательства Российской Федерации и установленных СРО правил профессиональной деятельности члена является результатом определенной модификации контрольной деятельности государства.

Обязательное саморегулирование призвано сократить в определенных сферах профессиональной деятельности долю государственного участия, что влечет необходимость наделения СРО с обязательным членством публично-властными полномочиями: полномочием по установлению стандартов и правил профессиональной деятельности; полномочием по контролю за соблюдением их членами стандартов и правил саморегулирования, положений федеральных законов об отдельных видах профессиональной деятельности; полномочием по рассмотрению жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований, полномочием по применению мер дисциплинарного воздействия.

При этом перечисленные виды полномочий – это полномочия, которые, как правило, осуществляют органы исполнительной власти. Так, в содержание полномочий органов исполнительной власти в литературе включают: исполнительно-распорядительную деятельность; контрольные функции; действия юридического характера и принятие решений, вызывающих важные правовые последствия; нормотворческую деятельность; правоохранительную (юрисдикционную) деятельность²¹⁰.

При этом государство не только создает нормативную основу деятельности СРО, но и после передачи части своих полномочий продолжает осуществлять надзор за полнотой и качеством выполнения саморегулируемыми организациями переданных им полномочий, что также не позволяет говорить о передаче саморегулируемым организациям публичных функций.

²¹⁰ Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 190.

Замечание о том, что саморегулируемые организации в конечном счете наделяются «полномочиями, которыми субъекты гражданских правоотношений в принципе обладать не могут»²¹¹, совершенно справедливо в отношении СРО, основанных на принципе обязательного членства.

В результате передачи государством СРО с обязательным членством публично-властных полномочий в сфере саморегулирования возникают административные правоотношения субординации, совершенно несвойственные системе частного права²¹², но являющиеся непременным атрибутом системы публичного права.

Анализ Конституции Российской Федерации и Закона о СРО позволяет сформулировать следующие признаки, характеризующие процесс наделения СРО публично-властными полномочиями:

- 1) полномочия передаются субъектам, не входящим в систему органов государственной власти и местного самоуправления;
- 2) возможность наделения СРО публично-властными полномочиями предусмотрена федеральным законом (ст. 6 Закона о СРО);
- 3) само наделение публично-властными полномочиями осуществляется исключительно федеральным законом (например, ст. 18 Закона об оценочной деятельности);
- 4) наделение СРО публично-властными полномочиями происходит с момента включения сведений о них в государственный реестр СРО;
- 5) СРО наделяются публично-властными полномочиями на неопределенный срок;

²¹¹ Богомолова Т.П. Неправительственные саморегулируемые организации как институт становления гражданского общества в современной России: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук. М., 2006. С. 26.

²¹² Егорова М.А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпорацией // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 25-32.

6) СРО, которым передаются публично-властные полномочия, вправе совершать действия по управлению в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, то есть осуществлять администрирование²¹³;

7) переданные полномочия осуществляются на условиях самофинансирования, а не за счет бюджетных средств;

8) СРО несут самостоятельную ответственность за осуществление переданных полномочий;

9) Государство осуществляет контроль за реализацией переданных СРО публично-властных полномочий.

3. Привлечение саморегулируемых организаций к участию в нормотворческом процессе.

Привлечение СРО к участию в разработке нормативных правовых актов, связанных с предметом саморегулирования, является условием достижения самой главной цели саморегулирования – повышения качества товаров (работ, услуг), производство которых осуществляют члены саморегулируемых организаций²¹⁴.

В дополнение к п. 3 ч. 3 ст. 6 Закона о СРО, предусматривающему право саморегулируемых организаций участвовать в обсуждении проектов нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов указанных актов, ч. 2 ст. 22 Закона о СРО установлено, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти привлекает саморегулируемые организации к участию в обсуждении указанных проектов.

²¹³ См.: Маслов К.В. К вопросу о понятии налогового администрирования // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 1. С. 35-40.

²¹⁴ Анохова Е.В. Совершенствование законодательства как функция саморегулируемых организаций // Аудиторские ведомости. 2011. № 6. С. 28-32.

В отсутствие в Законе о СРО детально регламентированной процедуры участия саморегулируемых организаций в нормотворческом процессе и процедуры привлечения уполномоченными федеральными органами исполнительной власти саморегулируемых организаций к такому участию возникает закономерный вопрос о том, возможно ли реальное участие СРО в нормотворческом процессе или же данные нормы носят исключительно декларативный характер.

Согласно ст. 104 Конституции РФ саморегулируемые организации не обладают правом законодательной инициативы.

К числу нормативных актов, регулирующих правотворческий процесс в Российской Федерации, относится также Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятый Постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД²¹⁵. Ч. 1 ст. 112 Регламента установлено: «По решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы».

В соответствии с ч.1 ст. 113 Регламента обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы проходит открыто. Указанной статьей предусмотрено право организаций, в которые законопроект направлялся для дачи отзывов, предложений и замечаний, присутствовать с правом совещательного голоса на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта.

Порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов Правительства закреплен Регламентом Правительства РФ, принятым Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260²¹⁶. В силу п. 57 указанного Регламента при необходимости по решению руководителя

²¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7, ст. 801.

²¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23, ст. 2313.

федерального органа исполнительной власти, вносящего проект, а также Председателя Правительства или заместителей Председателя Правительства проекты актов Правительства до их внесения в Правительство могут направляться в иные заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и организации, с руководителями (их заместителями) которых не требуется обязательное согласование проекта²¹⁷.

Таким образом, указанными актами предусмотрена возможность участия саморегулируемых организаций в обсуждении законопроектов в комитетах Государственной Думы, а также проектов нормативных правовых актов Правительства РФ. Однако участие СРО целиком и полностью зависит от волеизъявления властных субъектов.

Процедура реализации СРО предоставленного ей права участвовать в обсуждении проектов нормативных правовых актов с помощью федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на ведение реестра СРО, Законом о СРО также не закреплена.

Так, в сфере аудиторской деятельности ведение реестра саморегулируемых организаций аудиторов осуществляется Министерством финансов РФ. При этом в Положении о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329²¹⁸, обязанность привлекать СРО к обсуждению проектов нормативных правовых актов не предусмотрена. Приказом Минфина России от 29 декабря 2009 № 146н²¹⁹ создан совет по аудиторской деятельности и его рабочий орган. В состав Совета наряду с представителями пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности, представителями Министерства финансов Российской Федерации,

²¹⁷Бирюкова Т.А., Кожевников О.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014 [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹⁸Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31, ст. 3258.

²¹⁹Приказ Минфина России от 29 декабря 2009 г. № 146н «О создании совета по аудиторской деятельности и его рабочего органа» (вместе с «Положением о совете по аудиторской деятельности», «Положением о рабочем органе совета по аудиторской деятельности») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 21.

представителями Министерства экономического развития Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации, входят два представителя от саморегулируемых организаций аудиторов. В числе функций Совета указано проведение по поручению Министерства финансов Российской Федерации экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, связанных с регулированием и осуществлением аудиторской деятельности. Таким образом, возможность участия представителей саморегулируемых организаций в проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов напрямую зависит от наличия поручения Министерства финансов РФ.

Ч. 2 ст. 30 Закона о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка предусмотрена обязанность Банка России по инициативе саморегулируемой организации выносить проекты нормативных актов Банка России на рассмотрение рабочих групп и иных объединений, совместно создаваемых Банком России и саморегулируемыми организациями.

Однако в тексте статьи отсутствует указание на то, что Банк России каким-либо образом связан мнением рабочей группы. В связи с этим приходится констатировать, что эффективный механизм учета мнения представителей профессионального сообщества в данном акте также отсутствует.

Ввиду вышеизложенного положительной оценки заслуживают встречающиеся в литературе предложения закрепить в Законе о СРО, а также в Законе о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка право саморегулируемых организаций направлять законопроекты субъектам, обладающим правом законодательной инициативы, с предложением внести эти проекты от имени указанных субъектов на рассмотрение в Государственную Думу. Одновременно необходимо закрепить срок рассмотрения проекта СРО, обязанность субъекта законодательной инициативы в пределах срока рассмотрения проекта предоставить мотивированный ответ²²⁰. Кроме того, в

²²⁰ Восковский А. СРО топчутся на пороге нормотворчества // URL: <https://www.eg-online.ru/article/127758/> (дата обращения: 15.12.2016).

целях эффективной реализации саморегулируемыми организациями права на участие нормотворческом процессе необходимо рассмотреть вопрос о закреплении за уполномоченными федеральными органами исполнительной власти обязанности привлекать СРО к обсуждению проектов нормативных правовых актов по вопросам, связанным с предметом саморегулирования.

4. Государственный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций.

В настоящее время в науке административного права сложилось несколько точек зрения относительно соотношения понятий «контроль» и «надзор»²²¹. Наличие данной дискуссии объясняется отсутствием законодательного определения данных категорий, а также тем, что в ряде нормативных правовых актов данные термины употребляются как синонимы²²². В нормативных правовых актах, регулирующих общественные отношения в сфере саморегулирования, указанные понятия также не разделены. Так, ст. 23 Закона о СРО называется «Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций», а в ст. 55.19 Градостроительного кодекса РФ употребляется термин «государственный контроль (надзор)».

Не вдаваясь в существующую в науке административного права дискуссию о соотношении понятий «контроль» и «надзор», считаем возможным в рамках настоящего исследования применять термин «контроль», традиционно используемый в науке для характеристики контроля и надзора в сфере управленческой деятельности государства²²³.

Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 1202²²⁴ утверждено Положение о государственном надзоре за деятельностью

²²¹ Пузырев С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 10.

²²² См., напр.: ст. 23.59 КоАП РФ ; ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

²²³ Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998. С. 171.

²²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48, ст. 6709.

саморегулируемых организаций. В данном акте впервые распределены полномочия государственных надзорных органов в сферах обязательного саморегулирования. В соответствии с Постановлением государственный надзор осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти:

Министерство финансов Российской Федерации – в отношении саморегулируемых организаций аудиторов;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору – в отношении саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства;

Министерство энергетики Российской Федерации – в отношении саморегулируемых организаций в области энергетического обследования;

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации – в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии – в отношении саморегулируемых организаций оценщиков и арбитражных управляющих, саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;

Федеральная налоговая служба – в отношении саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах.

В числе осуществляющих государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций органов в Постановлении указана также Федеральная служба по финансовым рынкам, которая была упразднена Указом Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645²²⁵, – в отношении саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов.

²²⁵ Указ Президента РФ от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (часть II), ст. 4086.

В настоящее время контроль за саморегулируемыми организациями кредитных потребительских кооперативов и иных финансовых организаций, осуществляющих виды деятельности, предусмотренные Законом о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка, а также за саморегулируемыми организациями актуариев осуществляет Банк России в установленном им порядке (ч. 1 ст. 28). Данная редакция предоставляет Банку России фактически не ограниченные полномочия по осуществлению контроля за СРО. Такое положение дел позволило охарактеризовать Закон № 223-ФЗ как новую систему регулирования деятельности саморегулируемых организаций на финансовых рынках с активным участием регулятора, при которой «степень участия определяется самим регулятором»²²⁶.

Несмотря на разработку и принятие Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций, законодательная база в данной сфере продолжает оставаться громоздкой и разрозненной.

Ст. 23 Закона о СРО гласит: «Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», настоящим Федеральным законом и федеральными законами, регулируемыми соответствующий вид профессиональной или предпринимательской деятельности». То есть указанная норма сформулирована законодателем весьма обобщенным образом.

В соответствии с ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ при осуществлении государственного надзора за деятельностью СРО особенности организации и проведения проверок «в части, касающейся вида, предмета,

²²⁶ Тутинас А. Проект закона «О финансовых рынках» не охватывает все финрынки // URL: <http://www.all-sro.ru/articles/aleksandr-tutinas-proekt-zakona-o-finansovih-rynka> (дата обращения: 22.08.2015).

оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры», могут устанавливаться иными федеральными законами.

Таким образом, к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля за СРО применяется целый ряд нормативных правовых актов: Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Закон о СРО, а также федеральные законы, регулирующие соответствующий вид профессиональной деятельности, что, безусловно, усложняет правоприменительную деятельность.

Кроме того, сроки и последовательность административных процедур и административных действий при осуществлении государственного контроля, организации и проведении проверок определяются административными регламентами, утвержденными в установленном порядке. Так, Приказом Минфина РФ от 21 сентября 2011 г. № 115н утвержден Административный регламент по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов.

Анализ федеральных законов об отдельных видах деятельности и административных регламентов демонстрирует различный подход законодателя в части установления периодичности проведения плановых проверок саморегулируемых организаций²²⁷, общего срока проведения проверок²²⁸, перечня мер воздействия уполномоченного органа при выявлении нарушений²²⁹.

²²⁷ См., напр.: ст. 23.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; п. 38 Приказа Минсельхоза России от 6 апреля 2015 г. № 127 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов».

²²⁸ См., напр.: п. 2.8 Приказа Минэкономразвития РФ от 7 октября 2011 г. № 549 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и

Следует согласиться с мнением, что «нагромождение правовых норм в различных нормативных правовых актах, устанавливающих существенное количество особенностей при проведении контрольных (надзорных), а в ряде случаев исключительно надзорных мероприятий в отношении каждого вида саморегулируемых организаций, снижает качество контрольных мероприятий, а также вводит необоснованно различные подходы как к предметам проверки деятельности СРО в различных сферах, так и к самим СРО»²³⁰.

Передача функций по контролю за соблюдением федеральных законов об отдельных видах деятельности от органов исполнительной власти саморегулируемым организациям с обязательным членством, с одной стороны, должна сокращать государственный контроль за членами СРО, с другой стороны, за деятельностью таких СРО в силу особой значимости осуществляемой ими деятельности должен осуществляться более тщательный контроль²³¹. Как отмечает О.В. Романовская, условием любой передачи государственно-властных полномочий является одновременное закрепление механизма контроля за субъектом – обладателем таких делегированных полномочий. При отсутствии механизма контроля такая передача противоречит требованиям правового государства и, соответственно, требованиям Конституции²³².

Законодателю надлежит определить в Законе о СРО основы проведения мероприятий по государственному надзору, которые будут распространяться на все саморегулируемые организации с обязательным членством. Одновременно

картографии государственной функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков и о внесении изменений в Порядок осуществления надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков» ; п. 29 Приказ Минсельхоза России от 6 апреля 2015 г. № 127 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов».

²²⁹ См., напр.: ст. 22 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» ; ст. 23.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

²³⁰ Середина Н.А. Проблемы контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций: административно-правовой аспект // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 79-83.

²³¹ Калинина Л.Е. Публично-правовой статус саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Право и экономика. 2011. № 7. С. 24-29.

²³² Романовская О.В. Проблемы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права: современная практика и доктрина // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 148-154.

необходимо привести в соответствие с нормами Закона о СРО положения федеральных законов об отдельных видах деятельности, которые в настоящее время устанавливают особенности в сфере государственного надзора за СРО.

5. Обмен информацией между СРО и уполномоченными органами исполнительной власти.

Обмен информацией между саморегулируемыми организациями и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти носит взаимный характер.

Согласно ч. 1 ст. 22 Закона о СРО уполномоченный федеральный орган исполнительной власти направляет в саморегулируемую организацию информацию о результатах проведенных проверок профессиональной деятельности членов СРО, за исключением информации о результатах проверок, при проведении которых акт не составлялся. При этом законодателем не определены сроки и способ направления указанной информации.

Закон о СРО также устанавливает обязанности саморегулируемой организации при взаимодействии с уполномоченными органами. Так, СРО обязана направлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти:

«1) стандарты и правила саморегулируемой организации, условия членства в ней в соответствии с предметом саморегулирования и внесенные в них изменения в течение семи рабочих дней после их внесения постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации;

2) сведения о запланированных и проведенных саморегулируемой организацией проверках деятельности членов саморегулируемой организации и о результатах этих проверок. Однако Закон о СРО не устанавливает порядок направления данных сведений;

3) информацию об изменении наименования саморегулируемой организации, места ее нахождения, адреса официального сайта в течение пяти

рабочих дней со дня, следующего за днем наступления события, повлекшего за собой такие изменения» (ч. 3 ст. 22).

Ч. 4 ст. 22 Закона о СРО устанавливает запреты, которых должны придерживаться уполномоченные органы при взаимодействии с СРО.

Так, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не вправе:

«1) требовать от саморегулируемой организации и ее членов информацию, представление которой не предусмотрено федеральными законами;

2) принимать решения, обязывающие саморегулируемую организацию осуществлять действия, нарушающие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты, или воздерживаться от осуществления правомерных действий, являющихся обязательными в соответствии со стандартами и правилами саморегулируемой организации;

3) требовать изменения или отмены решений, принятых органами управления саморегулируемой организации в соответствии с их компетенцией, а также требовать принятия указанными органами решений в отношении члена или членов саморегулируемой организации либо саморегулируемой организации».

Установление данных запретов позволяет ограничить вмешательство органов государственной власти в деятельность СРО²³³.

6. Взаимодействие при осуществлении государственного контроля за деятельностью членов саморегулируемых организаций.

Ч. 4 ст. 7 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля предусматривает обязанность соответствующих органов взаимодействовать с саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении государственного контроля.

²³³Бирюкова Т.А., Кожевников О.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014 [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ч. ч. 13, 14 ст. 9 данного закона установлена обязанность органа государственного надзора уведомлять саморегулируемую организацию о проведении плановой проверки ее членов в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении плановой проверки. При выявлении каких-либо нарушений должностные лица органа государственного надзора обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение 5 рабочих дней со дня окончания проведения плановой проверки. Такие же правила согласно ч. ч. 18, 20 ст. 10 Закона действуют и при проведении внеплановых проверок.

Государственный контроль в отношении членов саморегулируемых организаций осуществляется со значительными особенностями и в гораздо меньшем объеме, чем в отношении субъектов, не обладающих таким статусом. Федеральным законом № 294-ФЗ в отношении членов саморегулируемых организаций установлен особый порядок проверки, что рассматривается в литературе как своего рода льгота и способ уменьшения объема государственного контроля²³⁴. По общему правилу плановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей – членов СРО проводится в отношении не более чем десяти процентов общего числа членов СРО и не менее чем двух членов СРО в соответствии с ежегодным планом проведения проверок. Такое положение вещей способствует снижению административной нагрузки на хозяйствующих субъектов, что является одним из планируемых результатов введения саморегулирования.

7. Привлечение саморегулируемых организаций к административной ответственности.

В юридической литературе административная ответственность определяется как реакция государства на совершение предусмотренных законодательством административных правонарушений и выражается в применении соответствующими органами государственной власти и

²³⁴ Смирнов О.Ю. Законная минимизация путем кооперации // Налоговый вестник. 2009. № 10. С. 161-162.

должностными лицами установленных законодательством административных наказаний за совершение административных правонарушений²³⁵.

Одним из условий эффективной реализации переданных саморегулируемым организациям публично-властных полномочий является установление мер административной ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Однако в настоящее время КоАП РФ содержит единственную статью, устанавливающую составы правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации могут быть привлечены к административной ответственности: ст. 14.52 КоАП РФ. Данная статья устанавливает ответственность СРО за нарушение обязанностей по раскрытию информации: за размещение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, на своем сайте документов и информации в нарушение установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами требований;

за размещение указанных документов и информации с нарушением требований к обеспечению доступа к этим документам и информации, а также требований к технологическим, программным, лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом такой саморегулируемой организации в сети «Интернет»;

за нарушение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, требования о наличии официального сайта такой саморегулируемой организации в сети «Интернет».

Ответственность за нарушение иных обязанностей саморегулируемых организаций КоАП РФ не предусмотрена.

²³⁵ См., напр.: Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... д.ю.н. М.: ВНИИСЗ, 1973. 43 с. ; Головки В.В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции дорожного движения. Омск: Омская академия МВД России, 2007. С. 85 ; Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Издательство Юрайт, 2010. С. 186 ; Якуба О.М. Административная ответственность. М., 1972. С. 18.

В юридической литературе неоднократно обращали внимание на указанную проблему²³⁶. Так, З.М. Баймуратова предлагает дополнить КоАП РФ статьей «Неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей»:

«Неоднократное неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей, установленных федеральными законами и (или) федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч пятисот рублей до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей»²³⁷.

Однако перечень обязанностей саморегулируемой организации достаточно обширен. Последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения одной обязанности СРО могут быть не равноценны последствиям неисполнения или ненадлежащего исполнения какой-либо иной обязанности. В этой связи формулировать диспозицию статьи настолько широко нецелесообразно²³⁸.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым расширить составы правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации, их должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности. Установление мер административной ответственности позволит государству оперативно реагировать на нарушения норм федерального законодательства, допущенные саморегулируемыми организациями.

Законом о СРО в качестве специфической меры ответственности СРО предусмотрена возможность исключения сведений из государственного реестра на основании вступившего в законную силу решения суда, принимаемого в случае нарушения требований указанного Федерального закона, требований

²³⁶ См., напр.: Горб Е.Е. Проблематика рассмотрения саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих жалоб на действия своих членов // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 3. С.23-27 ; Шевкопляс Н.А. Особенности административно-правового статуса саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 867-873.

²³⁷ Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 145.

²³⁸ Глазунова И.В., Алгазина А.Ф. К вопросу об административной ответственности в сфере саморегулирования в РФ // Вестник Омского. Серия «Право». 2016. № 3. С. 70.

других федеральных законов. Представляет интерес выявление правовой природы указанной меры ответственности.

В случае обязательного саморегулирования исключение некоммерческой организации из реестра СРО представляет собой лишение специального административно-правового статуса, равно как и отзыв лицензии.

Исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в качестве административного наказания КоАП РФ не предусмотрено.

Вопрос о юридической природе мер ответственности, формально находящихся за пределами административно-деликтного регулирования, к числу которых относится и исключение из реестра СРО, является дискуссионным. Так, Ю.С. Адушкин называет указанные меры квазиадминистративными²³⁹. М.С. Студеникина полагает, что подобные меры нельзя считать административным наказанием, поскольку по своей природе, определяемой целевой направленностью, они являются не карательной санкцией, а мерой восстановительного характера или мерой пресечения правонарушения²⁴⁰. Несмотря на то что исключение саморегулируемой организации из реестра СРО не предусмотрено КоАП РФ в качестве разновидности административного наказания, невозможно отрицать наличие у данной меры карательного характера, предполагающего возложение на нарушителя обременений публично-правового значения: запрет на осуществление публично-властных полномочий.

М.П. Петров включает в перечень административных наказаний, применяемых в отношении юридических лиц такие меры, как отзыв или аннулирование лицензии (разрешения); ограничение действия лицензии (разрешения); разделение, выделение юридического лица; лишение специальной правоспособности (отзыв банковской, страховой лицензии); ликвидация

²³⁹ Адушкин Ю.С. Новый КоАП Российской Федерации – все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 37.

²⁴⁰ Студеникина М.С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономических процессов. М., 2001. С. 43.

структурного подразделения (например, через аннулирование свидетельства о регистрации); отмена государственной регистрации и ликвидация юридического лица, организации²⁴¹.

На основе предусмотренного ст. 3.1 КоАП РФ понятия административного наказания И.В. Максимов выделяет следующие его содержательные признаки: «это установленная государством мера ответственности; применяется лишь за совершение административного правонарушения; может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения; есть кара, которая заключается в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя; носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц»²⁴².

Исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО предусмотрено федеральным законодательством, то есть установлено государством. Основанием для исключения сведений в анализируемом случае является виновное нарушение требований Закона о СРО и отраслевых федеральных законов, следовательно, данная мера находится в непосредственной связи с виновным нарушением публично-правовых установлений государства. Содержанием рассматриваемой меры является возложение на саморегулируемую организацию обременения, влекущего прекращение специального правового статуса саморегулируемой организации, в целях удовлетворения публично-правовых, а не частных интересов.

Исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО в случае нарушения требований Закона о СРО и иных федеральных законов, по нашему мнению, фактически является мерой административной ответственности.

²⁴¹ Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 14 - 15.

²⁴² Максимов И.В. Квазиадминистративные наказания (методология вопроса) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2008. № 1. С. 58-75.

В качестве особого вида публично-правовой ответственности саморегулируемых организаций некоторые авторы рассматривают отмену акта СРО²⁴³. Ст. 11 Закона о СРО установлено: «Любой член саморегулируемой организации в случае нарушения его прав и законных интересов действиями (бездействием) саморегулируемой организации, ее работников и (или) решениями ее органов управления вправе оспаривать такие действия (бездействие) и (или) решения в судебном порядке, а также требовать в соответствии с законодательством Российской Федерации возмещения саморегулируемой организацией причиненного ему вреда».

8. Иные случаи взаимодействия. При рассмотрении признаков саморегулируемой организации неоднократно отмечалось, что СРО – это, прежде всего, некоммерческая организация. Поэтому саморегулируемые организации, равно как и иные юридические лица, взаимодействуют с органами исполнительной власти при оказании последними государственных услуг, при выполнении СРО обязанностей по ведению бухгалтерского учета и сдаче отчетности, уплате налогов и сборов и т.д.

Таким образом, взаимодействие саморегулируемых организаций с федеральными органами исполнительной власти происходит по двум направлениям: при осуществлении государственно-властного воздействия на саморегулируемые организации (в том числе СРО, основанные на принципе добровольного членства) как на объекты, не входящие в систему органов исполнительной власти, а также при наделении СРО отдельными публично-властными полномочиями. В первом случае саморегулируемые организации являются участниками административно-правовых отношений независимо от особенностей членства в них, наравне с иными юридическими лицами, то есть обладают общим административно-правовым статусом. В случае передачи публично-властных полномочий саморегулируемые организации приобретают специальный административно-правовой статус.

²⁴³ См., напр.: Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 145.

§3. Административно-правовой статус саморегулируемых организаций, реализуемый в отношениях с гражданами и юридическими лицами

Членами саморегулируемых организаций являются субъекты профессиональной деятельности: юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица.

Взаимодействие саморегулируемых организаций с гражданами и организациями, являющимися их членами, осуществляется по следующим направлениям:

1. Ведение реестра членов саморегулируемых организаций.

Саморегулируемая организация ведет реестр членов саморегулируемой организации со дня внесения сведений о ней в государственный реестр саморегулируемых организаций.

Реестр членов саморегулируемой организации представляет собой информационный ресурс, который, во-первых, должен соответствовать требованиям Закона о СРО и, во-вторых, содержать систематизированную информацию о бывших и действующих членах саморегулируемой организации.

Согласно ч. 2 ст. 7.1 Закона о СРО лицо приобретает все права члена саморегулируемой организации с даты внесения сведений о нем в реестр членов саморегулируемой организации.

Таким образом, внесение сведений в реестр членов саморегулируемой организации является юридически значимым действием, с момента совершения которого лицо наделяется правами члена СРО, то есть приобретает специальную правоспособность.

В случае обязательного саморегулирования внесение сведений о субъекте профессиональной деятельности в реестр членов СРО является юридически значимым действием, с момента совершения которого субъект профессиональной деятельности приобретает право заниматься соответствующим видом деятельности.

В реестре членов СРО должны содержаться следующие данные:

- 1) регистрационный номер члена СРО;
- 2) данные, позволяющие идентифицировать члена саморегулируемой организации. Набор этих сведений различается в зависимости от особенностей правового статуса члена саморегулируемой организации: физического лица, индивидуального предпринимателя, юридического лица;
- 3) сведения о соответствии члена саморегулируемой организации условиям членства в саморегулируемой организации, которые определены законодательством Российской Федерации и (или) внутренними документами саморегулируемой организации;
- 4) сведения об обеспечении имущественной ответственности члена саморегулируемой организации перед потребителями произведенных им товаров (работ, услуг) и иными лицами;
- 5) сведения о результатах проведенных саморегулируемой организацией проверок члена саморегулируемой организации и фактах применения к нему дисциплинарных и иных взысканий (при наличии таковых сведений).

При применении данной нормы возникает вопрос о том, обязана ли саморегулируемая организация размещать сведения о конкретных мерах взыскания, примененных к ее членам.

Так, например, Некоммерческое партнерство «Дальневосточная межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности по части 2 статьи 14.52 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Суд первой инстанции установил, что на официальном сайте саморегулируемой организации в сети «Интернет» был размещен реестр членов, в котором в разделе «Сведения о дисциплинарных взысканиях» размещены только сведения о протоколах дисциплинарной комиссии и основание привлечения члена партнерства к дисциплинарной ответственности, без указания примененных мер

дисциплинарного воздействия, что и послужило основанием для привлечения СРО к административной ответственности по части 2 статьи 14.52 КоАП РФ.

Вместе с тем суд указал, что из содержания пункта 5 части 3 статьи 7.1 Закона о СРО не следует однозначный вывод о том, что при размещении на официальном сайте СРО сведений о фактах применения к членам СРО дисциплинарных и иных взысканий должна быть указана конкретная мера примененного взыскания.

Такая формулировка, как «сведения о фактах», может указывать на обязанность по размещению сведений о самом событии применения к члену СРО дисциплинарного взыскания.

На этом основании арбитражный суд апелляционной инстанции счел правильным вывод суда первой инстанции о правовой неопределенности нормы относительно наличия у саморегулируемой организации обязанности по размещению на официальном сайте в сети «Интернет» сведений о конкретных мерах административного взыскания, примененных к членам СРО.

Решение суда первой инстанции об отмене оспариваемого постановления оставлено без изменения²⁴⁴.

Приведенный выше перечень сведений не является исчерпывающим, и саморегулируемые организации вправе дополнить указанный перечень.

Так, Положением о раскрытии информации Саморегулируемой организации Ассоциации оценщиков «Сообщество профессионалов оценки»²⁴⁵ предусмотрено, что в Реестр членов Ассоциации, наряду с предусмотренными ст. 7.1 Закона о СРО сведениями, подлежат включению также следующие сведения: о стаже осуществления членом Ассоциации оценочной деятельности; дата прекращения членства в Ассоциации и основания такого прекращения (в отношении лиц, членство которых в Ассоциации прекратилось).

²⁴⁴ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 05.10.2015 № 06АП-4953/2015 по делу № А73-6275/2015 [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴⁵ Положение о раскрытии информации Саморегулируемой организации Ассоциации оценщиков «Сообщество профессионалов оценки» // URL: <http://cpa-russia.org/about-partnership/standards-and-regulations/22/> (дата обращения: 02.01.2017 г.).

Ч. 7 ст. 7.1 Закона о СРО установлена обязанность членом СРО уведомлять саморегулируемую организацию «о наступлении любых событий, влекущих за собой изменение информации, содержащейся в реестре членом саморегулируемой организации, в течение трех рабочих дней со дня, следующего за днем наступления таких событий».

Закрепление рассматриваемой обязанности за членами СРО призвано обеспечить соответствие реестра членом СРО требованиям полноты, достоверности и актуальности содержащейся в нем информации.

Ответственность за неисполнение указанной обязанности закрепляется, как правило, во внутренних документах СРО. Например, в п.1.1.1. Положения о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков»²⁴⁶ непредставление в РОО информации об изменениях в сведениях, содержащихся в реестре членом РОО, или иной информации, подлежащей раскрытию в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и внутренних документов РОО, указано в числе нарушения требований к членству в РОО.

В силу ч. 8 ст. 7.1 Закона о СРО федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для СРО с обязательным членством могут устанавливаться дополнительные требования к составу сведений, содержащихся в реестре СРО, порядок ведения реестров и размещения информации на официальном сайте саморегулируемой организации.

Так, например, законами об отдельных видах профессиональной деятельности, а также принятыми в соответствии с ними подзаконными нормативными правовыми актами устанавливаются различные сроки для

²⁴⁶ Положение о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» // URL: <http://srooo.ru/upload/iblock/7c7/proekt-polozheniya-o-distiplinarnom-komitete-roo.pdf> (дата обращения: 02.01.2017 г.).

внесения сведений в реестр членов СРО и размещения сведений на официальном сайте²⁴⁷ и сроки предоставления сведений из реестра по запросам²⁴⁸.

Полагаем, что закрепление возможности установления дополнительных требований к составу сведений обусловлено существованием значительного числа особенностей различных видов профессиональной и предпринимательской деятельности и заслуживает положительной оценки.

Однако, учитывая, что в случае обязательного саморегулирования внесение сведений о субъекте профессиональной деятельности в реестр членов СРО является юридически значимым действием, с момента наступления которого соответствующий субъект приобретает право заниматься соответствующим видом деятельности, в Законе о СРО должен быть определен единый для всех саморегулируемых организаций с обязательным членством порядок ведения реестров членов СРО и размещения сведений на официальном сайте.

2. Разработка и утверждение стандартов и правил профессиональной деятельности. Закон о СРО определяет данные категории следующим образом: требования к осуществлению соответствующей деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации.

Из указанного определения следует, что законодатель отождествляет правила и стандарты деятельности. Некоторые авторы рассматривают правила в качестве родового понятия по отношению к стандартам²⁴⁹.

Градостроительный кодекс РФ, напротив, данные понятия разделяет: стандарты саморегулируемых организаций определены как «документ, устанавливающий в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании правила выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, требования к

²⁴⁷ См., напр.: ч. 6 ст. 19 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; ч. 9 ст. 20 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

²⁴⁸ См., напр.: ч. 4 ст. 55.17 Градостроительного кодекса РФ; ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

²⁴⁹ См., напр.: Басова А.В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права // Юридический мир. 2008. № 4. С. 60-61.

результатам указанных работ, системе контроля за выполнением указанных работ»; правила саморегулирования – «документ, устанавливающий требования к предпринимательской деятельности членов саморегулируемых организаций, за исключением требований, установленных законодательством Российской Федерации о техническом регулировании» (ч. 2 ст. 55.5).

Толковый словарь Ожегова определяет правило как «постановление, предписание, устанавливающее порядок чего-нибудь; стандарт – как образец, которому должно соответствовать, удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам, а также документ, содержащий в себе соответствующие сведения»²⁵⁰.

С учетом вышеизложенного полагаем, что под правилами необходимо понимать документ, устанавливающий порядок осуществления профессиональной деятельности, стандартами является документ, устанавливающий требования к характеристикам результата профессиональной деятельности.

Ст. 4 Закона о СРО устанавливает следующие требования к стандартам и правилам:

1) стандарты и правила должны соответствовать федеральным законам и иным нормативным правовым актам, правилам деловой этики;

2) стандарты и правила должны устранять или уменьшать конфликт интересов членов саморегулируемой организации, их работников и членов постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации;

3) стандарты и правила должны устанавливать запрет на осуществление членами саморегулируемой организации деятельности в ущерб иным субъектам профессиональной деятельности;

4) стандарты и правила должны устанавливать требования, препятствующие недобросовестной конкуренции, совершению действий, причиняющих моральный

²⁵⁰ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2006. С. 574.

вред или ущерб потребителям товаров (работ, услуг) и иным лицам, действий, причиняющих ущерб деловой репутации члена саморегулируемой организации либо деловой репутации саморегулируемой организации.

В ч. 3 ст. 4 Закона о СРО также предусмотрено, что стандартами и правилами саморегулируемой организации могут устанавливаться дополнительные требования к профессиональной деятельности определенного вида.

В литературе дискуссионным является вопрос о правовой природе стандартов и правил профессиональной деятельности. А.В. Басова рассматривает стандарты и правила саморегулирования как локальные нормативные акты²⁵¹. Некоторые авторы определяют саморегулирование как особую разновидность подзаконного правового регулирования²⁵².

Д.О. Грачев считает, что правила саморегулируемых организаций являются «одним из способов унификации обычаев делового оборота и деловых обыкновений», поскольку содержат в обобщенном виде сложившиеся обычаи и деловые обыкновения²⁵³.

По нашему мнению, стандарты и правила саморегулирования могут быть отнесены к числу локальных нормативных актов.

В литературе выделяют следующие признаки локальных нормативных актов²⁵⁴:

1. Нормативный характер, что означает возможность их неоднократного применения.

²⁵¹ Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

²⁵² Максимович О.Н. Саморегулирование в сфере предпринимательской деятельности как проявление гражданско-правового метода регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 11.

²⁵³ Грачев Д.О. Правовой статус саморегулируемых организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

²⁵⁴ Подробнее см.: Латыпов Т.В. К вопросу о правовых категориях «корпоративный акт» и «локальный акт»: их соотношение и некоторые особенности применения в сфере спорта // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 4. С. 20-24 ; Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. А.В. Касьянова, Е.В. Шестаковой. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2015. 1505 с. ; Пряженников М.О. Локальные нормативные акты в механизме локального правового регулирования социально-трудовых отношений // Социальное и пенсионное право. 2015. № 4. С. 42-47.

2. Локальный характер действия. Данный признак означает, что действие локального нормативного акта ограничено пределами той организации, в которой он принят.

3. Подзаконный характер. В частности, локальные нормативные акты не должны содержать нормы, «ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права» (ст. 8 ТК РФ²⁵⁵).

4. Обязательность исполнения для работников.

5. Особая процедура принятия: принимаются единолично работодателем или с учетом мнения представительного органа работников в случаях, предусмотренных законодательством.

Выявленные признаки локальных нормативных актов, приобретая применительно к сфере саморегулирования определенную специфику, в целом характерны и для стандартов и правил саморегулирования²⁵⁶:

- стандарты и правила саморегулирования должны соответствовать федеральным законам и принятым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам;

- сфера их действия ограничена пределами деятельности конкретной СРО;

- стандарты и правила саморегулирования рассчитаны на неоднократное применение;

- данные акты принимаются компетентными органами СРО;

- для стандартов и правил саморегулирования характерно прямое действие и обязательность исполнения.

Примерами же правовых обычаев являются кодексы этики или кодексы корпоративного поведения саморегулируемых организаций, закрепляющие сложившиеся правила поведения субъектов профессиональной деятельности²⁵⁷.

²⁵⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. №1 (ч. 1), ст. 3.

²⁵⁶ Лаптев В.А. Акты саморегулируемых организаций как источник регулирования профессиональной и предпринимательской деятельности // Юрист. 2014. № 20. С. 37.

²⁵⁷ Лаптев В.А. Акты саморегулируемых организаций как источник регулирования профессиональной и предпринимательской деятельности // Юрист. 2014. № 20. С. 39.

Стандарты и правила саморегулирования являются обязательными для членов любой саморегулируемой организации. Однако в тех случаях, когда стандарты и правила устанавливаются саморегулируемыми организациями, членство в которых является добровольным, у хозяйствующих субъектов есть право выбора: вступать или не вступать в саморегулируемую организацию и, соответственно, принимать или не принимать на себя обязательство соблюдать требования разработанных СРО стандартов и правил. В случае обязательного саморегулирования СРО реализует переданное ей публично-властное полномочие по разработке и установлению стандартов и правил, соблюдение которых является условием осуществления соответствующего вида профессиональной деятельности.

Стандарты и правила, утверждаемые саморегулируемыми организациями с обязательным членством, обеспечивают интересы общества и государства в целом, их несоблюдение может повлечь неблагоприятные последствия не только для сторон какого-то конкретного договора, но и для неопределенного круга лиц²⁵⁸.

3. Рассмотрение жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а также применение мер дисциплинарного воздействия к членам СРО.

В процессе реализации указанного полномочия саморегулируемые организации взаимодействуют не только с субъектами профессиональной деятельности, но и с потребителями товаров, работ и услуг, которые производят члены СРО.

Рассмотрение жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований стандартов и правил профессиональной

²⁵⁸Романова В.В. Государственное регулирование и саморегулирование строительства и модернизации энергетических объектов в Российской Федерации. М.: Юрист, 2010. С. 124.

деятельности, условий членства в саморегулируемой организации осуществляет специальный орган. Орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия относится к числу органов, создаваемых постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО в обязательном порядке.

Жалоба на нарушение членом саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации может являться основанием для проведения саморегулируемой организацией внеплановой проверки деятельности ее члена.

В силу ч. 2 ст. 10 Закона о СРО процедура рассмотрения жалоб и дел определяется внутренними документами саморегулируемой организации.

Указанная процедура может быть предусмотрена стандартами и правилами СРО, а также специальными актами. Например, в Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» действует Положение о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков»²⁵⁹, а также Положение о порядке осуществления контроля Общероссийской общественной организацией «Российское общество оценщиков»²⁶⁰, закрепляющие процедуры рассмотрения жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами установленных требований.

Кроме того, ряд процедурных моментов определен императивно в законе. Так, Законом о СРО предусмотрена обязанность органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов СРО мер дисциплинарного воздействия при рассмотрении жалоб на действия членов саморегулируемой организации приглашать на свои заседания лиц, направивших такие жалобы, а также членов

²⁵⁹ Положение о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» // URL: <http://sraroo.ru/upload/iblock/7c7/proekt-polozheniya-o-distiplinarnom-komitete-roo.pdf> (дата обращения: 06.01.2017).

²⁶⁰ Положение о порядке осуществления контроля Общероссийской общественной организацией «Российское общество оценщиков» // URL: <http://sraroo.ru/upload/iblock/3d1/polozhenie-ob-osushchestvlenii-kontrolya-roo.pdf> (дата обращения: 06.01.2017).

саморегулируемой организации, в отношении которых рассматриваются дела о применении мер дисциплинарного воздействия. Предусмотрен порядок принятия решений членами дисциплинарного органа СРО, порядок и сроки направления заинтересованным лицам принятого дисциплинарным органом решения.

Процедура рассмотрения обращений граждан предусмотрена Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁶¹. Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁶² ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ дополнена ч. 4, предусматривающей, что установленный указанным Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан применяется при рассмотрении органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также при рассмотрении обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами.

Учитывая, что основанным на принципе обязательного членства саморегулируемым организациям переданы полномочия по осуществлению публично значимых функций, предусмотренный Федеральным законом № 59-ФЗ порядок должен применяться при рассмотрении саморегулируемыми организациями поступивших к ним обращений.

В ч. 4 ст. 10 Закона о СРО закреплен перечень возможных мер дисциплинарного воздействия: «1) вынесение предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и

²⁶¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

²⁶² Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19, ст. 2307.

устанавливающего сроки устранения таких нарушений; 2) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения; 3) наложение на члена саморегулируемой организации штрафа; 4) рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащая рассмотрению постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации; 5) иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры».

Федеральные законы об отдельных видах профессиональной деятельности также устанавливают открытый перечень мер дисциплинарного воздействия, которые могут быть применены СРО, предоставляя саморегулируемым организациям возможность закрепить в своих внутренних документах меры, не предусмотренные федеральным законодательством²⁶³.

Так, согласно п. 5 Положения о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков»²⁶⁴ Комитет вправе при наличии нарушений, выявленных по результатам плановых и внеплановых проверок, а также по результатам рассмотрения жалоб и дел о нарушениях принять решение о применении следующих мер дисциплинарного воздействия:

вынесение предписания, обязывающего члена РОО устранить выявленные в результате проведенной проверки нарушения и устанавливающего сроки их устранения;

вынесение члену РОО предупреждения;

наложение на члена РОО штрафа;

приостановление права осуществления оценочной деятельности (на срок не более чем 6 месяцев);

²⁶³ См., напр.: ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; ч. 9 т. 111. 3 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; ст. 24.4 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

²⁶⁴ Положение о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» // URL: <http://srooo.ru/upload/iblock/7c7/proekt-polozheniya-o-distiplinarnom-komitete-roo.pdf> (дата обращения: 03.01.2017).

рекомендация о приостановлении деятельности эксперта РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Советом РОО;

рекомендация об исключении члена РОО из состава Экспертного совета РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Общим собранием членов РОО;

рекомендация об исключении из членов РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Советом РОО;

вынесение предписания, обязывающего члена РОО получить на отчет об оценке, в котором выявлены нарушения, положительное экспертное заключение Экспертного совета РОО;

вынесение предписания об обязательном прохождении повышения квалификации в установленные Комитетом сроки;

рекомендация о лишении оценщика — члена РОО квалификационного звания РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению Советом РОО;

рекомендация о приостановлении членства в РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Советом РОО.

Отсюда следует вывод, что перечень мер дисциплинарного воздействия, предусмотренный внутренними документами РОО, значительно шире перечня, закрепленного в Законе о СРО.

Предписание, равно как и рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, по своей правовой природе является не мерой воздействия, а односторонним властно-волевым решением в отношении строго определенного субъекта правоотношения²⁶⁵.

Неисполнение предписания влечет за собой применение соответствующей меры воздействия. Рекомендация об исключении из членов саморегулируемой

²⁶⁵ Шалыгин Ю.И. Применение контрольно-надзорными органами законодательства об административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности // Административное право. 2009. № 1. С. 96-99.

организации сама по себе не порождает юридически значимых последствий для члена саморегулируемой организации в отличие от исключения из членов СРО²⁶⁶.

В этой связи предписание и рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации должны быть исключены из перечня мер дисциплинарного воздействия.

В юридической науке остается дискуссионным вопрос относительно правовой природы дисциплинарного производства, осуществляемого саморегулируемыми организациями, и относительно применяемых ими мер воздействия.

Термин «дисциплинарный» обычно связывается с нарушением норм трудового законодательства. Однако, несмотря на схожесть терминологии, между мерами дисциплинарного воздействия, которые могут применять СРО, и мерами дисциплинарного воздействия, применяемых в связи с нарушением норм трудового законодательства, имеются существенные различия. Основанием для применения СРО мер воздействия является нарушение условий осуществления профессиональной деятельности, установленных внутренними документами саморегулируемой организации, а в случае обязательного саморегулирования – также положениями федерального законодательства.

В литературе появление термина «дисциплинарный» в Законе о СРО объясняется автоматическим заимствованием термина «SRO disciplinary rules» (дисциплинарные правила СРО) из источников американского права²⁶⁷.

Изучая правовую природу дисциплинарного производства в саморегулируемых организациях, Г.О. Аболонин на основе анализа норм КоАП РФ, в силу которых СРО не являются субъектами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, приходит к выводу о том, что основу дисциплинарного производства саморегулируемых организаций

²⁶⁶ Разбираем поправки к закону о СРО: Дисциплинарное воздействие // URL: <http://www.all-sro.ru/articles/razbiraem-popravki-k-zakonu-o-sro-distsiplinarnoe2> (дата обращения: 16.06.2016).

²⁶⁷ Чернявский А.Г. Развитие саморегулируемых организаций в Российской Федерации: учебное пособие. М.: Альфа-М: Инфра-М, 2013. С. 132.

составляет гражданско-правовой фундамент²⁶⁸. Приведя пример со взимаемыми СРО штрафами, которые в силу закона подлежат перечислению в компенсационный фонд саморегулируемой организации, автор отмечает, что данные меры по своей правовой природе являются гражданско-правовыми мерами имущественной ответственности, установленными за нарушение договорных обязательств²⁶⁹.

По нашему мнению, данная позиция не относится к случаям обязательного саморегулирования.

В.В. Романова применительно к строительным СРО, то есть саморегулируемым организациям с обязательным членством, отмечает, что «когда саморегулируемой организацией применяется мера дисциплинарного воздействия к своему члену, то основания для возникновения юридической ответственности базируются не на нарушении обязанностей, возникших по гражданско-правовому договору, а на нарушении членом саморегулируемой организации стандартов и правил данной саморегулируемой организации. Соответственно, речь идет уже не о взаимоотношениях между сторонами по договору, а о взаимоотношениях организации, наделенной законом определенными властными полномочиями, в том числе по выдаче допуска на осуществление определенного вида деятельности, и ее членом, который обязан соблюдать стандарты и правила данной организации, а в противном случае может лишиться и допуска, и членства»²⁷⁰.

В отличие от иных юридических лиц, в том числе от СРО с добровольным членством, основанные на принципе обязательного членства саморегулируемые организации применяют к своему члену меры воздействия не в связи с невыполнением обязанностей, принятых им на себя добровольно в целях обеспечения частноправовых интересов организации, а в связи с нарушением

²⁶⁸ Аболонин Г.О. Дисциплинарное производство саморегулируемых организаций - на острие конфликта. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 14.

²⁶⁹ Там же. С. 16.

²⁷⁰ Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. М.: Юрист, 2012. С. 142.

требований стандартов и правил саморегулирования, соблюдение которых является обязательным условием осуществления соответствующей деятельности, а также положений федерального законодательства.

Одной из возможных мер воздействия на члена саморегулируемой организации является исключение из членов СРО. В случае обязательного саморегулирования такое исключение предполагает не просто лишение его корпоративных прав, данная мера влечет запрет на осуществление определенного вида профессиональной деятельности и направлена на защиту неопределенного круга лиц.

Соответственно, дисциплинарное производство, осуществляемое саморегулируемыми организациями, основанными на принципе обязательного членства, а также применяемые такими СРО меры воздействия по своей природе являются не корпоративными, а публично-правовыми.

Следует также отметить, что согласно ч. 7 ст. 10 Закона о СРО решения органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, за исключением рекомендации об исключении лица из членов саморегулируемой организации, могут быть обжалованы членами саморегулируемой организации в постоянно действующий коллегиальный орган управления саморегулируемой организации в определенные СРО сроки.

Ч. 8 указанной статьи предусмотрена возможность обжалования в суд решения постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации об исключении лица из членов саморегулируемой организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Анализ процессуального законодательства позволяет прийти к следующим выводам.

15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации²⁷¹ – нормативный правовой акт, обособивший нормы о порядке рассмотрения административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции²⁷².

Ч. 2 ст. 1 КАС РФ в числе категорий дел, рассмотрение которых осуществляется судами в предусмотренном Кодексом порядке, предусматривает дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций.

Из указанной нормы следует, что, во-первых, федеральный законодатель прямо относит СРО к организациям, наделенным публичными полномочиями, во-вторых, данная норма предусматривает возможность судебного обжалования действия (бездействия), решений СРО в порядке административного судопроизводства.

В Постановлении Пленума от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»²⁷³ Верховный Суд Российской Федерации разъяснил: «Согласно пункту 3 части 2 статьи 1 КАС РФ в порядке, предусмотренном названным кодексом, суды рассматривают и разрешают административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций субъектов профессиональной деятельности, если оспариваемые решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий. В то же время не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ не связанные с реализацией публичных полномочий дела по внутрикорпоративным

²⁷¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

²⁷² Ярков В., Боннер А., Никитин С., Туманова Л., Тай Ю., Архипов Д., Овчарова Е., Голубок С., Чумаков А., Подоксенов М., Гаврилов Е., Буланов М., Щербаков Н., Плешанова О. Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы // Закон. 2015. № 9. С. 18-32.

²⁷³ Рос. газета. 2016. 3 окт.

спорам, возникающим между адвокатами и адвокатскими палатами, нотариусами и нотариальными палатами, медиаторами и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации медиаторов, а также между членами и органами управления иных саморегулируемых организаций, которые подлежат разрешению в исковом порядке.

Дела об оспаривании решений, действий (бездействия) саморегулируемых организаций субъектов предпринимательской деятельности рассматриваются в порядке, предусмотренном АПК РФ» (п. 2 Постановления Пленума от 27 сентября 2016 г. № 36).

Из указанных разъяснений следует, что порядок обжалования решений, действий (бездействия) СРО зависит от их субъектного состава: в предусмотренном КАС РФ порядке могут быть обжалованы решения, действия (бездействие) СРО, объединяющих физических лиц (по терминологии Закона о СРО – субъектов профессиональной деятельности); решения, действия (бездействие) СРО, членами которых являются индивидуальные предприниматели и юридические лица (по терминологии Закона о СРО – субъекты предпринимательской деятельности), обжалуются в соответствии с АПК РФ. Порядок обжалования зависит также от характера полномочия, осуществление которого лежит в основе спора: дела, не связанные с реализацией публичных полномочий, рассматриваются в порядке искового производства.

4. Осуществление контроля за деятельностью членов СРО.

Саморегулируемые организации осуществляют в отношении своих членов предварительный, текущий и последующий контроль.

Предварительный контроль осуществляется на стадии приема субъекта профессиональной деятельности в члены СРО и связан с проверкой его соответствия установленным требованиям к членству, несоответствие которым является основанием для отказа в приеме в члены саморегулируемой организации. Текущий контроль осуществляется постоянно путем анализа деятельности членов СРО на основании информации, представляемой ими в

саморегулируемую организацию²⁷⁴.

Так, согласно ч. 8 ст. 7.1 Закона о СРО члены саморегулируемой организации обязаны уведомлять СРО о наступлении любых событий, влекущих за собой изменение информации, содержащейся в реестре членов саморегулируемой организации.

Последующий контроль организуется посредством проведения плановых и внеплановых проверок. В предмет плановой проверки входит соблюдение членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации. Продолжительность плановой проверки определяется постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО. Плановые проверки должны проводиться не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год.

Основанием для проведения саморегулируемой организацией внеплановой проверки может являться направленная в саморегулируемую организацию жалоба на нарушение членом саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации.

Саморегулируемой организацией могут быть предусмотрены также иные основания для проведения внеплановой проверки.

Отличительной чертой контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями с обязательным членством, является его объем. Данные СРО осуществляют контроль за соблюдением их членами требований не только стандартов и правил, но и федерального законодательства, регулирующего соответствующий вид деятельности²⁷⁵.

В данной ситуации саморегулируемые организации фактически осуществляют публично-властные полномочия органов исполнительной власти,

²⁷⁴ Петров Д.А. Контрольная функция саморегулируемых организаций: содержание и проблемы осуществления // Конкурентное право. 2014. № 1. С. 30-35.

²⁷⁵ Например, в соответствии с ч. 1 ст. 24.3 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» саморегулируемые организации осуществляют контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации оценщиков требований указанного Федерального закона, федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики.

которым принадлежат функции по государственному контролю в определенной сфере профессиональной деятельности.

Однако на практике такая ситуация зачастую приводит к дублированию контрольных полномочий саморегулируемых организаций и уполномоченных федеральных органов государственной власти, осуществляемых в отношении членов СРО.

Так, саморегулируемые организации аудиторов осуществляют внешний контроль качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов. Кроме того, внешний контроль качества работы СРО аудиторов также осуществляет федеральный орган исполнительной власти.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18 декабря 2015 г. № 203н²⁷⁶ утверждено Положение о принципах осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требованиях к организации указанного контроля. Таким образом, требования к организации и проведению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций и аудиторов закреплены единым нормативным правовым актом и для случаев осуществления таких мероприятий саморегулируемыми организациями, и для осуществления внешнего контроля качества уполномоченным органом государственной власти.

Такое положение вещей противоречит целям создания саморегулируемых организаций, поскольку приводит к увеличению административной нагрузки на субъектов профессиональной деятельности. Представляется, что в части предмета саморегулирования проведение контроля в отношении деятельности субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности должны обеспечивать соответствующие саморегулируемые организации, уполномоченные органы государственной власти должны быть сосредоточены в первую очередь на проверке деятельности СРО.

²⁷⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 18.

Таким образом, должна иметь место система контроля, при которой прямой государственный контроль за хозяйствующими субъектами сменяется косвенным контролем с участием СРО:

1) уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за деятельностью СРО, проверяя ее соответствие требованиям нормативных правовых актов, регулирующих деятельность СРО;

2) СРО осуществляют контроль за деятельностью своих членов, в том числе за соблюдением ими требований стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также требований федеральных законов, регламентирующих осуществление конкретного вида профессиональной деятельности²⁷⁷.

5. Обеспечение дополнительной имущественной ответственности членов СРО.

Статья 13 Закона о СРО предусматривает следующие способы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами:

- «1) создание системы личного и (или) коллективного страхования;
- 2) формирование компенсационного фонда».

Для саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве, формирование компенсационного фонда является обязанностью. Саморегулируемым организациям с добровольным членством, напротив, предоставлено право создавать компенсационные и иные фонды.

Большое число проблем возникает при формировании компенсационного фонда СРО в сфере строительства, что обусловлено прежде всего значительным размером вноса в компенсационный фонд. На практике возникают ситуации, когда хозяйствующий субъект выходит из состава саморегулируемой организации. Средства компенсационного фонда имеют строго целевое

²⁷⁷ Лескова Ю.Г., Серова О.А., Диденко А.А., Алгазина А.Ф., Байтенова А.А., Васючкова О.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Специально для системы ГАРАНТ, 2016 [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

назначение: выплата за ущерб, причиненный членами СРО потребителям и иным лицам. Однако возможность возвращения уплаченного взноса в компенсационный фонд СРО в случае добровольного выхода из ее состава законодательством не предусмотрена.

6. Выдача свидетельств о допуске к определенному виду работ.

Ст. 55.8 Градостроительного кодекса РФ установлено, что для осуществления работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, индивидуальный предприниматель или юридическое лицо должны иметь выданное саморегулируемой организацией свидетельство о допуске к таким работам.

Саморегулируемые организации, имеющие право выдачи свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, могут быть следующих видов:

- 1) саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания;
- 2) саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации;
- 3) саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство.

В литературе совершенно справедливо отмечают сходство выдаваемых саморегулируемыми организациями свидетельств и лицензий²⁷⁸.

Свидетельство о допуске к определенному виду работ выдается саморегулируемой организацией при приеме хозяйствующего субъекта в члены СРО. При этом условием выдачи свидетельства является соответствие юридического лица или индивидуального предпринимателя установленным саморегулируемой организацией требованиям.

²⁷⁸Отнюкова Г.Д. Саморегулируемые организации в сфере строительства // Предпринимательское право. 2014. № 4. С. 3-9.

Говоря о свободе саморегулируемых организаций в самостоятельной разработке указанных требований, необходимо отметить, что в силу ч. 6 ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ требования к выдаче свидетельств о допуске в обязательном порядке должны содержать:

«1) квалификационные требования к индивидуальным предпринимателям, работникам индивидуального предпринимателя, работникам юридического лица:

а) требование о наличии образования определенного уровня и профиля;

б) требование к дополнительному профессиональному образованию, аттестации;

в) требование о наличии определенного стажа работы;

2) требование к численности соответствующих требованиям пункта 1 настоящей части работников индивидуального предпринимателя или юридического лица».

Кроме того, законодатель императивно установил минимально допустимые характеристики каждого из требований. Саморегулируемая организация не вправе устанавливать требования к выдаче свидетельств о допуске к работам ниже минимально необходимых требований.

В ч. 7 ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ указано, что саморегулируемые организации вправе включать в требование к выдаче свидетельства о допуске условие о наличии у индивидуального предпринимателя, юридического лица имущества, необходимого для выполнения соответствующих работ; условие о достижении положительных результатов проводимой проверки квалификации индивидуальных предпринимателей, работников индивидуальных предпринимателей, работников юридических лиц.

В целях определения профессиональной пригодности, финансовой надежности лиц, претендующих на получение свидетельства, а также наличия технической возможности выполнения работ, необходимо закрепить обязанность СРО включать данные условия в требования к выдаче свидетельств о допуске к видам работ, влияющим на безопасность объектов капитального строительства.

Таким образом, в настоящее время административно-правовой статус саморегулируемых организаций нуждается в дальнейшей конкретизации, поскольку содержание нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере саморегулирования, зачастую носит противоречивый характер и требует совершенствования.

Совокупность осуществляемых саморегулируемыми организациями в отношении своих членов полномочий определяет особенности правового статуса СРО.

В случае обязательного саморегулирования СРО, наделенные специальным административно-правовым статусом, осуществляют в отношении своих членов публично-властные полномочия, а значит, возникающие при реализации данных полномочий отношения являются вертикальными.

Согласимся с характеристикой возникающих между СРО и их членами отношений как внутриорганизационных²⁷⁹, поскольку данные отношения возникают между участниками и органами управления коллективного субъекта права по поводу реализации последним власти.

Вместе с тем, в силу обозначенных выше обстоятельств в случае саморегулирования с обязательным членством данные отношения одновременно по своей природе являются административными. Изложенное позволяет именовать их внутриорганизационными вертикальными отношениями, входящими в предмет административного права.

²⁷⁹ Дорохина Е.Г. Управление в системе банкротства: частно-правовые и публично-правовые аспекты правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 11, 25; Васильева С.В. Саморегулирование как способ правовой децентрализации в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013 № 4. С. 192; Дзгоев Т.В. Правовое положение саморегулируемой организации аудиторов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 17.

Глава 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Зарубежный опыт правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций

В странах с развитой рыночной экономикой саморегулируемые организации функционируют не одно десятилетие, поэтому изучение их опыта представляет интерес не только в целях познания сущности рассматриваемого явления, но и с точки зрения определения путей совершенствования отечественного законодательства.

В зарубежной литературе общепризнанное определение термина «саморегулирование» отсутствует. Однако анализ встречающихся определений показывает, что зарубежные авторы, как правило, при характеристике саморегулирования как явления указывают, что оно имеет место, когда группа компаний разрабатывает правила или принципы предпринимательской деятельности и обеспечивает применение этих правил и принципов с помощью собственной системы санкций²⁸⁰. То есть понимание содержания саморегулирования, встречающееся в иностранной литературе, соответствует определению саморегулирования, предложенному в главе 1 настоящего исследования.

Прежде чем перейти к исследованию опыта зарубежных стран, обозначим критерии отбора сфер профессиональной деятельности и зарубежных стран. Для исследования был выбран ряд сфер профессиональной деятельности, в которых в Российской Федерации существует обязательное саморегулирование: рынок ценных бумаг, аудиторская деятельность, строительство (а также инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование), деятельность арбитражных управляющих. С точки зрения географии, были взяты экономически развитые страны, в которых саморегулирование в отдельных сферах существует

²⁸⁰ Industry self-regulation: role and use in supporting consumer interests // URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/CP\(2014\)4/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/CP(2014)4/FINAL&docLanguage=En) (дата обращения: 30.05.2016).

несколько десятилетий: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Германия, Франция, Италия, Япония, Канада.

При изучении опыта зарубежных стран принимались во внимание следующие аспекты регулирования профессиональной деятельности: особенности нормативной основы деятельности, наличие либо отсутствие профессиональных объединений, разрабатывающих стандарты и правила деятельности, особенности членства в них.

Кроме того, исследовался опыт регулирования медицинской деятельности как примера отрасли, относительно которой в России активно обсуждается целесообразность введения обязательного саморегулирования.

В литературе в качестве прообраза саморегулируемой организации в ее современном понимании рассматривается Нью-Йоркская фондовая биржа, которая была создана 17 мая 1792 г. в результате подписания 24 брокерами соглашения (Buttonwood Agreement) об установлении фиксированного размера комиссионных вознаграждений и предоставлении друг другу льгот во время переговоров, связанных с продажей ценных бумаг. Как отмечает З.М. Баймуратова, это первый «удостоверенный» случай саморегулирования в сфере экономической деятельности²⁸¹.

В связи с этим начать изучение зарубежного опыта саморегулирования целесообразно с рынка ценных бумаг.

Обратимся к опыту Соединенных Штатов Америки. Закрепление легального определения термина «саморегулируемая организация» (self-regulatory organization) обусловлено принятием в США Закона о фондовых биржах 1934 г. Таким образом, термин «саморегулируемая организация» был введен в законодательство более чем через 100 лет после появления первой саморегулируемой организации в США. Данный факт позволяет прийти к выводу, что рынок ценных бумаг в США имеет длительную историю добровольного саморегулирования, существовавшего до законодательного закрепления за

²⁸¹ Баймуратова З.М. Указ. соч. С. 72.

соответствующими организациями статуса саморегулируемых²⁸².

По этой причине справедливым представляется утверждение И.А. Заворотченко о том, что «появление СРО за рубежом не насаждалось государством, а имело классический вариант естественного развития и диктовалось необходимостью»²⁸³.

В настоящее время нормы Закона о фондовых биржах 1934 г. содержатся в главе 2В Титула 15 Свода законов США (United States Code - U.S.C.)²⁸⁴.

В соответствии с параграфом 78с (а) (26) гл. 2В Тит. 15 U.S.C. термин «саморегулируемая организация» означает любую национальную фондовую биржу, зарегистрированную ассоциацию по ценным бумагам, зарегистрированное клиринговое агентство, а также Совет по регулированию рынка муниципальных ценных бумаг, созданный в соответствии с параграфом 78о-4 Тит. 15 U.S.C. Следовательно, для законодательства США характерно достаточно широкое понимание саморегулируемых организаций.

Государственным органом, осуществляющим регистрацию, регулирование и надзор за саморегулируемыми организациями на рынке ценных бумаг, является Комиссия по биржам и ценным бумагам (Securities and Exchange Commission - SEC).

На рынке ценных бумаг США функционируют СРО двух типов: с обязательным и добровольным членством. Единственная саморегулируемая организация с обязательным членством - Управление по регулированию финансовой индустрии (Financial Industry Regulatory Authority - FINRA). Указанная саморегулируемая организация появилась в июле 2007 г. в результате слияния Национальной ассоциации дилеров по ценным бумагам и регулирующего

²⁸² Model for effective self-regulation 25th IOSCO Annual Conference Sydney, Australia // URL: http://www.iosco.org/library/annual_conferences/pdf/ac25-25.pdf (дата обращения: 23.05.2015)

²⁸³ Заворотченко И.А. Саморегулируемые организации за рубежом // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 89-98.

²⁸⁴ United States Code // URL: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title15/chapter2B&edition=prelim> (дата обращения: 23.05.2015).

подразделения Нью-йоркской фондовой биржи²⁸⁵. Данное объединение позволило сократить количество СРО и соответственное дублирование функций среди них. С созданием FINRA в литературе связывают возникновение современной системы саморегулирования США²⁸⁶.

Как отмечает Дж. Карсон, регулирование не является основной функцией значительной части СРО, поскольку большинство СРО являются биржами. К числу так называемых «чистых СРО», для которых регулирование является одной из основных функций, относится FINRA²⁸⁷.

FINRA представляет собой независимую некоммерческую организацию, уполномоченную Конгрессом защищать инвесторов США. К числу основных направлений деятельности FINRA относятся следующие: создание и соблюдение правил, регулирующих деятельность более чем 4 030 фирм, осуществляющих операции с ценными бумагами; анализ фирм на соответствие этим правилам; содействие прозрачности рынка и просвещение инвесторов²⁸⁸.

Кроме того, в число полномочий Управления входит возбуждение дисциплинарных производств против фирм и индивидуальных брокеров; применение мер дисциплинарного воздействия: наложение штрафов, временная приостановка деятельности и исключение из бизнеса²⁸⁹.

Наличие у Управления по регулированию финансовой индустрии указанных функций сближает его с российской Национальной ассоциацией участников фондового рынка, которая разрабатывает типовые правила и документы по всем вопросам работы на фондовом рынке, проводит регулярные проверки деятельности своих членов, по результатам которых направляет компаниям требования об устранении выявленных нарушений. Однако, несмотря

²⁸⁵ Герасимов. А.А. Зарубежный опыт регулирования деятельности саморегулируемых организаций // Адвокат. 2010. № 6. С. 47.

²⁸⁶ Полежаева Н.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций профессиональных участников рынков ценных бумаг России и США: сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 5-6.

²⁸⁷ Carson J. Self-regulation in Securities markets // World Bank Policy Research Working Paper Series. Vol.5542. 2011. P. 10.

²⁸⁸ About FINRA // URL: <http://www.finra.org/about> (дата обращения: 24.05.2016).

²⁸⁹ Герасимов А.А. Указ. соч. С. 49.

на то что Законом о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка предусмотрено обязательное членство финансовой организации в саморегулируемой организации, соответствующей осуществляемому ей виду деятельности, при условии наличия саморегулируемой организации соответствующего вида, в нашей стране НАУФОР является не единственной саморегулируемой организацией на рынке ценных бумаг.

Возвращаясь к практике США, необходимо отметить, что статус саморегулируемых организаций с добровольным членством определяется договорами, заключаемыми между участниками рынка ценных бумаг. Такие организации не обязаны вступать в какие-либо другие официальные саморегулируемые организации. Их деятельность координируется различными профессиональными объединениями и ассоциациями.

В отличие от США Великобритания отказалась от модели регулирования рынка ценных бумаг, основанной на активном участии саморегулируемых структур.

Как отмечает Дж. Карсон, саморегулирование в настоящее время играет незначительную роль в странах Европы и на Ближнем Востоке. Наблюдается тенденция по передаче регуляторных функций и ответственности от бирж в государственные органы²⁹⁰. В числе факторов, обусловивших снижение роли саморегулирования, автор указывает следующие: напряженная конкуренция, недостаточная эффективность саморегулирования, укрепление статуса государственных регулирующих органов и другие.

Возникновение саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг Великобритании было обусловлено принятием Закона о финансовых услугах 1986 г. В результате принятия данного акта Совет по ценным бумагам и инвестициям (Securities and Investment Board - SIB) передал полномочия по выдаче лицензий, предоставляющих право осуществлять инвестиционную деятельность на рынке

²⁹⁰ Carson J. Self-regulation in Securities markets // World Bank Policy Research Working Paper Series. Vol.5542. 2011. P. 11-12.

ценных бумаг пяти организациям, которые получили статус саморегулируемых²⁹¹.

При этом членство в саморегулируемых организациях не являлось обязательным, поскольку компания могла получить лицензию на право осуществления инвестиционной деятельности не только в саморегулируемой организации, но и в Совете по ценным бумагам и инвестициям.

В результате реформы 1997 г. было создано Управление по финансовым услугам – Financial Services Authority (FSA), являющееся независимым неправительственным органом, осуществлявшим регулирование финансовых услуг. В качестве причины создания FSA была названа неспособность СРО предотвращать массовые нарушения прав инвесторов²⁹². Таким образом, в целях выработки более согласованного и эффективного подхода к регулированию в Великобритании был создан единый регулятор.

В результате FSA были переданы функции по надзору за рынком ценным бумаг, включая надзор за банками, а также регулятивные и регистрационные функции от СРО.

Учитывая, что система управления FSA не предоставляет представителям отрасли возможности оказывать на ее состав прямое влияние²⁹³, в литературе данный субъект называется квазиправительственной организацией, отличающейся от государственного органа только системой финансирования своей деятельности и формальной независимостью от текущего кабинета в вопросах своей деятельности²⁹⁴. Модель управления с участием FSA именуется зарубежными авторами моделью «единого регулятора»²⁹⁵.

FSA оставалось центральным органом надзора за рынком ценных бумаг Великобритании до апреля 2013 г. В результате проведенных реформ организация

²⁹¹ Герасимов А.А. Указ. соч. С. 49.

²⁹² СРО в Великобритании // URL: http://www.all-sro.ru/sro_in_the_world/sro-v-es/sro-v-velikobritanii (дата обращения: 20.05.2016).

²⁹³ Правление FSA назначается казначейством Великобритании и состоит из председателя, исполнительного директора, двух управляющих директоров и одиннадцати членов.

²⁹⁴ Анохова Е.В. Исторические основы саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности: зарубежный опыт // Вестник академии права и управления. 2011. № 25. С. 82.

²⁹⁵ Huang Н. Institutional Structure of Financial Regulation in China: Lessons from the Global Financial Crisis // Journal of Corporate Law Studies. April 2010. P. 237.

была переименована в Управление по финансовому регулированию и контролю – Financial Conduct Authority (FCA), а часть регулятивных функций была передана Управлению пруденциального регулирования – Prudential Regulation Authority (PRA). Управление пруденциального регулирования было создано как часть Банка Англии на основании Закона о финансовых услугах 2012 г. Управление пруденциального регулирования осуществляет функции по регулированию и надзору за деятельностью 1700 банков, строительных обществ, кредитных союзов, страховых компаний и крупных инвестиционных компаний, устанавливает стандарты и контролирует финансовые институты на уровне отдельной фирмы²⁹⁶.

Несмотря на появление FCA, в литературе отмечается, что саморегулирование в Соединенном Королевстве не полностью сведено к нулю. Несмотря на массовый переход полномочий к единому регулятору, некоторые формы саморегуляции остаются на Лондонской фондовой бирже²⁹⁷.

В Германии основу правового регулирования рынка ценных бумаг составляет Закон 1998 г. «О торговле ценными бумагами» (Wertpapierhandelsgesetz), Закон 2003 г. «Об инвестициях» (Investmentgesetz), ряд других законов, а также постановления Министерства финансов²⁹⁸.

Функции регулятора на рынке ценных бумаг выполняет Финансовое управление финансового надзора (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin), подконтрольное Федеральному Министерству финансов Германии. BaFin контролирует 1 780 банков, 676 финансовых учреждений, 573 страховых компаний и 31 пенсионный фонд, а также около 6000 немецких инвестиционных фондов и около 260 компаний по управлению активами²⁹⁹. Законодательством

²⁹⁶ Prudential Regulation Authority // URL: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Pages/about/default.aspx> (дата обращения: 23.05.2016).

²⁹⁷ Jordan C., Hughes P. Which Way for Market Institutions: The Fundamental Question of Self-Regulation // Berkeley Business Law Journal. 2007. Vol. 4. P. 225.

²⁹⁸ Международное и зарубежное финансовое регулирование: институты, сделки, инфраструктура: монография / под ред. А.В.Шамраева: в 2 ч. Часть вторая. М.: КНОРУС: ЦИПСИР, 2014. С. 468.

²⁹⁹ Functions & history// URL: https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte_node_en.html (дата обращения: 20.12.2016).

Германии саморегулирование профессиональных участников рынка ценных бумаг не предусмотрено.

В Италии саморегулирование на рынке ценных бумаг также отсутствует. Регулирование финансовых рынков осуществляет государственный орган – Национальная Комиссия по делам компаний и бирж (The Commissione Nazionale per le Società e la Borsa - CONSOB)³⁰⁰.

Во Франции государственными регуляторами рынка ценных бумаг является Министерство экономики и финансов и Банк Франции.

В соответствии с Законом от 1 августа 2003 г. «О финансовой безопасности»³⁰¹ образовано Ведомство по финансовым рынкам (Autorite des Marchés Financiers – AMF), созданное путем объединения Комиссии по биржевым операциям и Совета по финансовым рынкам, действовавших как СРО, а также Дисциплинарного совета по вопросам портфельного управления. Все функции указанных ведомств автоматически перешли к AMF³⁰².

AMF наделено регулятивными полномочиями, однако разрабатываемые AMF регламенты подлежат утверждению Министерством экономики и финансов после согласования с Банком Франции.

Кроме того, AMF осуществляет надзорные функции, включая расследования и применение санкций. Лицензирующим органом на рынке ценных бумаг Франции является Комитет по кредитным учреждениям и инвестиционным компаниям. Учитывая, что разрабатываемые Ведомством по финансовым рынкам Франции правила утверждаются государственным органом, в сфере финансовых рынков Франции имеет место сорегулирование.

В Японии действует Закон о ценных бумагах и фондовых биржах 1948 г. (Securities Exchange Act). Государственное регулирование в рассматриваемой сфере осуществляет Агентство финансовых услуг (Financial Services Agency –

³⁰⁰ Regolamentoazione // URL: <http://www.consob.it/web/area-pubblica/regolamentazione> (дата обращения: 12.12.2016).

³⁰¹ Loi № 2003-706 du 1 août 2003 de sécurité financière // URL: http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=317034 (дата обращения: 12.12.2016).

³⁰² Международное и зарубежное финансовое регулирование: институты, сделки, инфраструктура: монография / под ред. А.В. Шамраева: в 2 ч. Часть вторая. М.: КНОРУС: ЦИПСИР, 2014. С. 480-486.

FSA), подотчетное министру финансов, а также Комиссия по ценным бумагам и биржам (Securities and Exchange Surveillance Commission).

В Японии на рынке ценных бумаг функционирует нескольких СРО, образованных в зависимости от вида деятельности. Основной саморегулируемой организацией является Ассоциация дилеров по ценным бумагам Японии (Japan Securities Dealers Association – JSDA). Ее функции охватывают вопросы нормотворчества, правоприменения, надзор, дисциплинарные меры, аккредитацию представителей продаж и урегулирования споров³⁰³. Основным видом деятельности JSDA является создание и реализация правил, регулирующих заключение внебиржевых сделок с акциями и облигациями и другими ценными бумагами, порядок хранения ценных бумаг, порядок регистрации торговых представителей и иные вопросы³⁰⁴. Членство в JSDA не является обязательным.

В Канаде в сфере финансового рынка действует Закон о банках (Bank Act, 1991)³⁰⁵, Закон о страховых компаниях (Insurance Companies Act, 1991)³⁰⁶ и иные правовые акты. Как и в США, в Канаде особая роль в регулировании рынка ценных бумаг принадлежит саморегулируемым организациям, крупнейшей из которых является Организация по регулированию инвестиционной деятельности Канады (Investment Industry Regulatory Organization of Canada - IIROC), членство в которой является обязательным условием деятельности лиц, желающих работать в качестве полноправных дилеров по операциям с ценными бумагами в Канаде. К числу полномочий IIROC относится установление правил, содержащих высокие стандарты деятельности участников рынка ценных бумаг; проведение проверок деятельности своих членов; рассмотрение дел о привлечении своих членов к дисциплинарной ответственности³⁰⁷.

³⁰³ About JSDA // URL: <http://www.jsda.or.jp/en/about/index.html> (дата обращения: 24.05.2016).

³⁰⁴ Major activities // URL: <http://www.jsda.or.jp/en/about/major-activities/> (дата обращения: 24.05.2016).

³⁰⁵ Bank Act (S.C. 1991, c. 46) // URL: <http://www.laws.justice.gc.ca/eng/acts/B-1.01/> (официальный сайт Министерства юстиции Канады) (дата обращения: 05.01.2017).

³⁰⁶ Insurance Companies Act (S.C. 1991, c. 47) // URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-11.8/> (официальный сайт Министерства юстиции Канады) (дата обращения: 05.01.2017).

³⁰⁷ Our Role & Mandate // URL: <http://www.iiroc.ca/about/ourroleandmandate/Pages/default.aspx> (дата обращения: 12.12.2016).

Таким образом, в зарубежных странах существуют различные модели регулирования рынка ценных бумаг. Отличительной чертой стран Европы является превалирующая роль государства в регулировании данной отрасли.

Рассмотрим зарубежный опыт регулирования аудиторской (бухгалтерской) деятельности³⁰⁸.

В США деятельность бухгалтеров регулируется законодательством штатов. В штатах образованы специализированные органы – правительственные агентства, осуществляющие выдачу лицензий на право осуществления бухгалтерской практики³⁰⁹.

В США функционируют профессиональные объединения бухгалтеров, членство в которых является добровольным. На общенациональном уровне действует Американский институт дипломированных общественных бухгалтеров (American Institute of Certified Public Accountants – AICPA), основанный в 1887 году. AICPA разрабатывает стандарты и правила аудита, разрабатывает образовательные методические материалы для своих членов, контролирует соблюдение стандартов профессии³¹⁰. На уровне отдельных штатов также существуют профессиональные объединения, которые называются обществами дипломированных общественных бухгалтеров³¹¹.

В Великобритании деятельность бухгалтеров в обобщенном виде регулируется Законом о компаниях 1985 г. (Companies Act 1985)³¹², Финансовым законом 2008 года (Finance Act 2008)³¹³. Однако ключевую роль в разработке

³⁰⁸ В мировой практике термин «аудиторская деятельность» не является общепризнанным.

³⁰⁹ Зевайкина А.Н. Проблемы организации аудиторской деятельности в Российской Федерации // Аудитор. 2005. № 7. С. 14.

³¹⁰ Authoritative Standards Publications // URL: <http://www.aicpa.org/Publications/AuthoritativeStandards/Pages/AuthoritativeStandards.aspx> (дата обращения: 12.12.2016).

³¹¹ Емченко Л.Ю. Зарубежный опыт организации и осуществления аудиторской деятельности // Инновационная наука. 2016. № 3. С. 97.

³¹² Companies Act 1985 // URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/6/pdfs/ukpga_19850006_en.pdf (дата обращения: 14.12.2016).

стандартов и правил бухгалтерской деятельности в Великобритании играют профессиональные бухгалтерские организации³¹⁴.

В Великобритании в 1854 году возникла первая в мире профессиональная организация бухгалтеров – Институт дипломированных бухгалтеров Шотландии (Institute of Chartered Accountants of Scotland – ICAS). Позднее появились и иные профессиональные объединения бухгалтеров: Институт дипломированных бухгалтеров Англии и Уэльса (Institute of Chartered Accountants in England & Wales – ICAEW), Институт дипломированных бухгалтеров Ирландии (Institute of Chartered Accountants in Ireland – ICAI)³¹⁵.

Кроме указанных профессиональных объединений, в Великобритании действует Ассоциация дипломированных сертифицированных бухгалтеров (Association of Chartered Certified Accountants – ACCA), в состав которой входит более 188 000 членов³¹⁶. ACCA разрабатывает стандарты и нормы профессиональной этики, осуществляет контроль качества деятельности членов, рассматривает жалобы и применяет меры дисциплинарного взыскания за несоблюдение стандартов и правил. Кроме того, ACCA осуществляет выдачу и отзыв лицензий, предоставляющих право осуществлять аудиторскую деятельность.

В Великобритании в рассматриваемой сфере также функционирует независимый регулятор – Совет по финансовой отчетности (Financial Reporting Council). Совет устанавливает стандарты корпоративной отчетности, аудита, обеспечивает соблюдение стандартов бухгалтерского учета и аудита, осуществляет контроль за аудиторскими организациями через их профессиональные объединения³¹⁷. Председатель и заместитель председателя

³¹³ Finance Act 2008 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/9/contents> (дата обращения: 14.12.2016).

³¹⁴ Емченко Л.Ю. Зарубежный опыт организации и осуществления аудиторской деятельности // Инновационная наука. 2016. № 8-3. С. 97.

³¹⁵ Аудит в России. Антология российского аудита: учебник / под ред. А.В. Крикунова. 2-е изд. М., 2007. С. 352.

³¹⁶ About us // URL: <http://www.accaglobal.com/us/en/about-us.html> (дата обращения: 15.12.2016).

³¹⁷ About the FRC // URL: <https://www.frc.org.uk/about> (дата обращения: 15.12.2016).

Совета назначаются государством, однако бюджет Совета формируется за счет взносов участников рынка.

Таким образом, в сфере аудиторской деятельности имеет место обязательное саморегулирование. Контроль за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляет специализированный независимый орган.

В Германии аудиторская деятельность регламентируется Законом о профессиональном уставе аудиторов. Законодательством Германии, также как и законодательством Великобритании, предусмотрено обязательное членство всех аудиторов и аудиторских фирм в Аудиторской палате Германии (Wirtschaftsprüferkammer). Аудиторская палата разрабатывает и издает правила, касающиеся профессиональной деятельности, осуществляет повышение квалификации своих членов, контроль за аудиторской деятельностью, ведет реестр аудиторов и аудиторских фирм³¹⁸.

Органом управления Аудиторской палаты является Совет, в состав которого входят не только практикующие аудиторы, но и представители потребителей оказываемых ими услуг³¹⁹.

В Германии при Федеральном ведомстве экономики и экспортного контроля создана Комиссия по надзору за профессией аудитора – Abschlussprüferaufsichtsstelle. Комиссия осуществляет надзор за Аудиторской палатой Германии.

Во Франции основным законодательным актом, регулирующим аудиторскую деятельность, является Коммерческий кодекс (Code de commerce)³²⁰. Во Франции существует две категории субъектов, осуществляющих профессиональную деятельность в рассматриваемой сфере: эксперты-бухгалтеры и комиссары по счетам. В отличие от бухгалтеров, которые приглашаются для проведения проверок бухгалтерского учёта и отчетности, комиссары по счетам

³¹⁸ Leitbild der Wirtschaftsprüferkammer // URL: <http://www.wpk.de/wpk/leitbild-wpk/> (дата обращения: 20.12.2016).

³¹⁹ Анохова Е.В. Мировая практика регулирования аудиторской деятельности // Аудиторские ведомости. 2012. № 3. С. 78.

³²⁰ Code de commerce // URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=181217 (дата обращения: 20.12.2016).

назначаются в обязательном порядке согласно существующему законодательству об акционерных обществах и осуществляют наиболее ответственные проверки³²¹.

Кроме того, во Франции функционируют два профессиональных объединения: Палата экспертов-бухгалтеров (L'Ordre des experts-comptables) и Национальная компания комиссаров по счетам (La Compagnie nationale des commissaires aux comptes)³²². Указанные объединения разрабатывают профессиональные стандарты деятельности бухгалтеров и комиссаров по счетам, контролируют их исполнение, осуществляют защиту профессиональных интересов своих членов³²³.

Аудиторскую деятельность во Франции могут осуществлять только лица, которые имеют диплом эксперта-бухгалтера или свидетельство комиссара по счетам и обязательно внесены в соответствующий реестр³²⁴, следовательно, членство в профессиональных объединениях является обязательным.

Контроль качества деятельности комиссаров по счетам также осуществляется созданным при Министерстве юстиции надзорным органом – Верховным советом комиссариата по счетам. При наличии каких-либо нарушений в деятельности комиссара по счетам Верховный совет возбуждает дисциплинарное производство и вправе применить меры воздействия вплоть до исключения из реестра³²⁵.

В Италии в сфере аудиторской деятельности доминирует государственное регулирование. В 1992 г. в Италии было принято правительственное постановление, согласно которому законную аудиторскую деятельность могут

³²¹ Емченко Л.Ю. Указ. соч. С. 90.

³²² Анохова Е.В. Мировая практика регулирования аудиторской деятельности // Аудиторские ведомости. 2012. № 3. С. 80.

³²³ L'Institution // URL: <http://www.experts-comptables.fr/lordre-et-ses-entites/lordre-des-experts-comptables-linstitution/linstitution---127> (дата обращения: 15.12.2016) ; Une organisation au service de la profession // URL: <https://www.cncc.fr/organisation.html> (дата обращения: 15.12.2016).

³²⁴ Сурнина Е.С. Организация аудиторской деятельности и подготовка аудиторов во Франции. Культура народов Причерноморья : науч. журн. / Крым. науч. центр НАН Украины и М-ва образования и науки Украины, Таврич. нац. ун-т им. В.И. Вернадского, Симфероп. учеб. центр Донец. гос. ун-та экономики и торговли и др. - Симферополь, 2003. № 43. С.116.

³²⁵ Плещачевский В.С. Институт саморегулирования: место и роль в общественных отношениях // Аудитор. 2012. № 8. С. 3-9.

осуществлять только те лица, которые внесены в реестр, находящийся в ведении Министерства юстиции.

Для того чтобы получить право заниматься аудитом, соискатели должны сдать экзамены по бухгалтерскому учету, праву, вычислительной технике и информатике. Сдачу экзаменов также контролирует Министерство юстиции³²⁶.

В Японии действует Закон о дипломированных общественных бухгалтерях 1948 г. Единственная саморегулируемая организация – Японский институт сертифицированных общественных бухгалтеров (Japanese Institute of Certified Public Accountants – JICPA). JICPA был создан как добровольная организация в 1949 году и в 1966 году приобрел статус корпорации. С 1966 г. и по настоящее время членство в JICPA является обязательным для всех специалистов, желающих работать в качестве сертифицированных общественных бухгалтеров в Японии.

В число основных обязанностей JICPA входит поддержание профессиональной этики членов путем разработки кодексов этики для профессиональных бухгалтеров, методик применения национальных стандартов деятельности; содействие их соблюдению; разработка и реализация мер, направленных на повышение качества услуг, предоставляемых членами, путем организации семинаров и научно-исследовательских проектов; разрешение споров между членами; обучение и профессиональная подготовка членов; регистрация членов Института³²⁷. Надзор за JICPA осуществляет Агентство финансовых услуг (FSA).

В рамках Агентства финансовых услуг в 2004 г. был создан Совет по надзору за сертифицированными общественными бухгалтерами и аудиту (Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board – CPAAOB). Назначение данного органа состоит в осуществлении надзора за эффективностью деятельности JICPA³²⁸.

³²⁶ Ножкина Т.В. Международный аудит: учеб. пособие. Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2007. С. 54-55.

³²⁷ History and Mission // URL: <http://www.hp.jicpa.or.jp/english/about/history/index.html> (дата обращения: 24.05.2016).

³²⁸ Анохова Е.В. Мировая практика регулирования аудиторской деятельности // Аудиторские ведомости. 2012. № 3. С. 84.

В Канаде профессиональные объединения аудиторов создаются в соответствии с Законом о корпорациях (Canada Corporation Act)³²⁹.

В 2012 году было принято решение об объединении трех организаций (Института дипломированных бухгалтеров (Canadian Institute of Chartered Accountants), Общества бухгалтеров по управленческому учету Канады (Certified Management Accountants of Canada) и Общества дипломированных главных бухгалтеров Канады (Certified General Accountants Association of Canada)) и создании на их основе национальной Организации дипломированных профессиональных бухгалтеров Канады (Chartered Professional Accountants of Canada – CPA Canada).

Организация дипломированных профессиональных бухгалтеров Канады разрабатывает стандарты и правила аудиторской деятельности, кодексы поведения аудиторов, осуществляет обучение и повышение квалификации своих членов³³⁰. Членство в данной организации не является обязательным, однако услуги, оказываемые членами CPA, пользуются повышенным спросом на рынке аудиторских услуг.

Таким образом, в сфере аудиторской деятельности в зарубежных странах существуют различные модели регулирования. В большинстве стран преобладает модель обязательного саморегулирования с единственной саморегулируемой организацией, имеющей общенациональный статус. При этом в странах, в которых полномочия по регулированию деятельности осуществляют преимущественно СРО, государственный надзор за их деятельностью осуществляется не напрямую, а через представителей в независимых органах по надзору за деятельностью профессиональных объединений аудиторов.

Обратимся к зарубежному опыту регулирования строительной деятельности.

³²⁹ Canada Corporations Act (R.S.C. 1970, c. C-32) // URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-1.8/> (официальный сайт Министерства юстиции Канады) (дата обращения: 05.01.2017).

³³⁰ About Chartered Professional Accountants of Canada // URL: <https://www.cpacanada.ca/en/the-cpa-profession/about-cpa-canada> (дата обращения: 24.12.2016).

В США строительная деятельность достаточно подробно регулируется федеральным законодательством. Однако значительная часть данных норм направлена на обеспечение выполнения государственных программ в сфере строительства, реализацию жилищных прав отдельных категорий граждан³³¹.

Отличительной особенностью американского строительного законодательства является также то, что разработка строительных норм и правил осуществляется системой стандартизации³³².

Роль национального координатора в области стандартизации выполняет Американский институт национальных стандартов – American national standards institute (ANSI), осуществляющий контроль за созданием, принятием и использованием норм и руководящих принципов в различных сферах деятельности³³³.

Содержащие строительные нормы и правила модельные кодексы разрабатываются негосударственными некоммерческими организациями.

К числу таких субъектов относятся профессиональные объединения строителей и представителей смежных профессий: например, Ассоциация американских генеральных подрядчиков – Associated General Contractors of America (AGC), являющаяся ведущей Ассоциацией строительной отрасли и представляющая интересы более 26000 фирм³³⁴, Американский институт архитекторов American Institute of Architects (AIA), насчитывающий более 88 000 членов³³⁵, Национальная ассоциация жилищного строительства – National Association of Home Builders (NAHB), включающая более 140 000 членов³³⁶, и другие организации. Членство в указанных организациях де-юре имеет

³³¹ См., напр.: Закон о жилищном строительстве и коммунальном развитии (Housing and Community Development Act of 1974) ; Закон Стьюарда Б. Маккиннери о помощи бездомным и закон о внесении в него поправок (Steward B. McKinney Homeless Assistance Act and the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Amendments Act of 1988) ; Национальный закон о строительстве доступного жилья 1990 г. (National Affordable Housing Act of 1990 (a.k.a. Cranston-Gonzalez Act) .

³³² Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. С. 469.

³³³ About ANSI // URL: https://ansi.org/about_ansi/overview/overview.aspx?menuid=1 (дата обращения: 24.12.2016).

³³⁴ About us // URL: <https://www.agc.org/about-us> (дата обращения: 24.12.2016).

³³⁵ About the AIA // URL: <https://www.aia.org/pages/3711-about-the-aia> (дата обращения: 26.12.2016).

³³⁶ About NAHB // URL: <http://www.nahb.org/en/about-nahb.aspx> (дата обращения: 26.12.2016).

добровольный характер. Однако необходимость вступления в эти организации обусловлена высокой конкуренцией на рынке³³⁷.

Для придания разработанным профессиональными объединениями модельным кодексам силы закона они рассматриваются специально создаваемыми в штатах комитетами, после чего модельные кодексы выносятся на рассмотрение законодательного органа штата. Утверждение разработанных профессиональным сообществом норм и правил органами власти свидетельствует о сочетании в США системы сорегулирования и саморегулирования.

Контроль за соблюдением требований строительного законодательства осуществляют муниципальные органы контроля и органы вышестоящих государственных учреждений (на уровне штата и федеральном уровне).

Обязательным условием осуществления строительной и архитектурной деятельности является получение лицензии. Лицензирование осуществляется на уровне штатов специализированными правительственными учреждениями – регистрационными коллегиями, которые создаются по видам профессиональной деятельности³³⁸.

В Великобритании в пределах каждой части Объединенного Королевства действует свой Строительный Акт: Building Act 1984³³⁹ в Англии и Уэльсе, Building Act 2003³⁴⁰ в Шотландии и Building Control Act 1990³⁴¹ в Северной Ирландии. Несмотря на наличие достаточно подробного законодательства, важную роль в регулировании строительной деятельности играют саморегулируемые организации. К числу таких организаций относится Национальный Совет Домостроительства Великобритании – National House-Building Council (NHBC), ведущая независимая организация, которая принимает

³³⁷ Самойлов А.С., Казинец Л.А. Некоторые вопросы саморегулирования строительной деятельности в зарубежной практике // Вестник МГЛУ. Вып. 550. С. 234.

³³⁸ Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. С. 594.

³³⁹ Building Act 1984 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/55/contents> (дата обращения: 24.12.2016).

³⁴⁰ Building (Scotland) Act 2003 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2003/8/contents> (дата обращения: 27.12.2016).

³⁴¹ Building Control Act 1990 // URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1990/act/3/enacted/en/print> (дата обращения: 27.12.2016).

правила строительства домов, рассматривает жалобы покупателей³⁴². Стандарты строительства разрабатываются комитетом, в состав которого входят представители профессионального сообщества и потребителей³⁴³.

По законодательству Великобритании членство в саморегулируемых организациях не является обязательным. Лицензия на ведение строительства выдается органами государственной власти³⁴⁴. Во всех частях Великобритании применяется двухъярусная система контроля, состоящая из центрального и местных органов³⁴⁵.

Аналогичная система регулирования, характеризующаяся наличием достаточно подробного общенационального законодательства и государственной системы лицензирования, при которой отдельные строительные правила и нормы разрабатываются объединениями строителей и других смежных профессий, сложилась во Франции, Германии, Италии³⁴⁶.

Японская система регулирования строительства в целом схожа с европейской. К числу нормативных актов, регулирующих строительство, относится Закон Японии о строительном нормировании (Building Standard Law of Japan). В состав японского строительного законодательства также входят Закон о градостроительстве, Закон об энергосбережении и другие³⁴⁷.

Регулирование осуществляют и некоммерческие объединения строителей с добровольным членством, в частности Японское Общество инженеров гражданского строительства – Japan Society of Civil Engineers (JSCE). В настоящее время численность членов этой организации составляет порядка 39 000³⁴⁸. К числу полномочий данной организации относится разработка кодексов

³⁴² About NHBC // URL: <http://www.nhbc.co.uk/AboutNHBC/> (дата обращения: 27.12.2016).

³⁴³ Мороз А.А., Самойлов С.А. Регулирование строительной деятельности в США и Великобритании // Актуальные проблемы строительного комплекса. 2008. № 1. С. 46.

³⁴⁴ Европейский опыт саморегулирования: нам есть чему поучиться // URL: <http://nosoun.ru/articles/evropejskij-opyt-samoregulirovaniya-nam-est-chemu-pouchitsya.html> (дата обращения: 10.05.2016).

³⁴⁵ Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. С. 594.

³⁴⁶ Подробнее см.: Самойлов А.С., Казинец Л.А. Указ. соч. С. 234-240.

³⁴⁷ Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. С. 649.

³⁴⁸ About JSCE // URL: <http://www.jsce-int.org/about> (дата обращения: 24.12.2016).

профессиональной этики, стандартов деятельности, повышение квалификации инженеров³⁴⁹.

Строительный надзор осуществляет Министерство землеустройства, инфраструктуры, транспорта и туризма, а также административные агентства, назначаемые на уровне префектур и муниципалитетов. Для осуществления архитектурной и инженерно-строительной деятельности в Японии необходимо получение лицензии. Министерство регулирует вопросы профессиональной экзаменации соискателей звания инженеров, а также ведет реестр лицензированных специалистов³⁵⁰.

В Канаде действуют общенациональные модельные кодексы, содержащие строительные нормы и правила, например Национальный архитектурно-строительный кодекс (the National Building Code) и Национальный противопожарный кодекс (the National Fire Code), которые подлежат принятию каждой провинцией и территорией Канады в отдельности³⁵¹.

В Канаде, также как и в других зарубежных странах, существуют профессиональные объединения представителей отрасли, основанные на принципе добровольного членства. Например, Канадская строительная ассоциация – The Canadian Construction Association (CCA), представляющая собой негосударственную некоммерческую организацию, объединяющую более 20 000 членов³⁵². CCA не только разрабатывает собственные правила деятельности, но и принимает участие в разработке национальных модельных строительных кодексов, утверждаемых органами власти, то есть является субъектом саморегулирования и сорегулирования.

Контроль соблюдения требований строительных норм осуществляется местными органами власти. Лицензирование профессиональной деятельности

³⁴⁹ Constitution, Professional Ethics // URL: <http://www.jsce-int.org/node/269> (дата обращения: 24.12.2016).

³⁵⁰ Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. С. 687-701.

³⁵¹ Там же. С. 231.

³⁵² Join the National Voice for the Canadian Construction Industry // URL: <http://www.cca-acc.com/membership/> (дата обращения: 03.01.2017).

архитекторов и инженеров осуществляется в форме государственной регистрации на уровне субъектов и территорий³⁵³.

Исследование зарубежного опыта строительной сферы позволяет прийти к выводу, что в сфере строительства в мировой практике преобладает государственное регулирование. Существующие профессиональные объединения строителей и иных смежных профессий основаны на принципе добровольного членства. В отдельных странах, в частности в США и Канаде, содержащие строительные нормы и правила кодексы разрабатываются профессиональными сообществами и подлежат утверждению органами государственной власти, то есть имеет место сорегулирование.

Рассмотрим особенности регулирования отношений в сфере несостоятельности (банкротства).

В США основным нормативным актом, регулирующим процедуру банкротства, является Титул 11 Кодекса США (11 USC Title 11 – Bankruptcy) – Кодекс о банкротстве (Bankruptcy Code)³⁵⁴.

В США создано Исполнительное бюро федеральных управляющих США – специальный орган исполнительной власти, занимающийся вопросами банкротства. Члены Бюро, федеральные управляющие, являются служащими федерального правительства. Бюро федеральных управляющих осуществляет контроль за деятельностью назначенных управляющих конкурсной массой.

В соответствии со статьей 586 титула 28 Свода законов США, каждый федеральный управляющий США отвечает за создание в своем регионе, в который он назначен, объединения частных управляющих, имеющих право выполнять функции управляющих конкурсной массой, а также за осуществление надзора за его деятельностью. Правила принятия лиц в члены объединений, создаваемых федеральными управляющими, утверждает Генеральный

³⁵³ Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. С. 261.

³⁵⁴ U.S. Code: Title 11 – Bankruptcy // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11> (дата обращения: 03.01.2017).

прокурор³⁵⁵. Следовательно, обязательным условием осуществления функций управляющего конкурсного массой является членство в объединении частных управляющих, созданных государством.

Создание саморегулируемых организаций управляющих законодательством США не предусмотрено. Вместе с тем лица, выполняющие функции управляющих (адвокаты, бухгалтеры и др.), могут быть членами профессиональных объединений (Американской коллегии адвокатов и иных объединений). Однако это членство не связано с участием в процедурах банкротства. В связи с этим можно сделать вывод о том, что именно в сфере банкротства в США саморегулирование отсутствует.

В Великобритании все процедуры банкротства регламентируются Законом о компаниях 1985 года (The Company Act 1985), Законом о несостоятельности 1986 года (Insolvency Act) и детализирующими данный закон Правилами о несостоятельности 1986 года (The Insolvency Rules 1986)³⁵⁶.

Указанные нормативные правовые акты предусматривают, что для осуществления деятельности арбитражному управляющему необходимо быть членом признанной профессиональной организации (Recognised professional bodies) или иметь разрешение Министерства торговли и промышленности.

Признанная профессиональная организация – это организация, одобренная распоряжением Министра торговли и промышленности и торговли по представлению Службы по делам несостоятельности, являющейся подразделением Министерства. Кроме того, признанной профессиональной организацией должны быть разработаны правила деятельности ее членов. Помимо регулятивных полномочий, данные организации осуществляют контроль деятельности своих членов, рассматривают жалобы участников процедуры банкротства и применяют меры дисциплинарного воздействия к своим членам.

³⁵⁵ Законодательство США о банкротстве // URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052056.html> (дата обращения: 04.01.2017).

³⁵⁶ Тай Ю.В. Правовые проблемы арбитражного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 192.

Статусом признанной профессиональной организации обладают следующие организации: Ассоциация дипломированных бухгалтеров (the Chartered Association of Certified Accountants); Ассоциация практикующих специалистов по вопросам несостоятельности (the Insolvency Practitioners' Association); Институт дипломированных бухгалтеров Англии и Уэльса (the Institute of Chartered Accountants in England and Wales); Институт дипломированных бухгалтеров Ирландии (the Institute of Chartered Accountants in Ireland); Институт дипломированных бухгалтеров Шотландии (the Institute of Chartered Accountants in Scotland); Юридическое общество (the Law Society); Юридическое общество Шотландии (the Law Society of Scotland)³⁵⁷.

Контроль за деятельностью признанных профессиональных организаций и арбитражных управляющих, получивших лицензию через Министерство, осуществляет Отдел мониторинга специалистов по несостоятельности Службы по делам несостоятельности.

Таким образом, в Великобритании в сфере банкротства система обязательного саморегулирования существует наряду с системой государственного лицензирования.

В Германии действует Закон о несостоятельности 1994 г. (Insolvenzordnung)³⁵⁸. Контроль за деятельностью конкурсных управляющих осуществляется судом. Получение какой-либо специальной лицензии для участия в процедурах банкротства не требуется. Создание профессиональных объединений конкурсных управляющих законодательством также не предусмотрено³⁵⁹. Однако конкурсные управляющие отбираются, как правило, из числа юристов и бухгалтеров, являющихся членами профессиональных объединений юристов и бухгалтеров. Учитывая, что конкурсные управляющие

³⁵⁷ Скрипичников Д.В. Некоторые вопросы законодательства о несостоятельности (банкротстве) Великобритании // Проблемы современной экономики. 2010. № 2. С. 276.

³⁵⁸ Insolvenzordnung (InsO) // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/inso/BJNR286600994.html> (официальный сайт Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителей Федеративной Республики Германия) (дата обращения: 10.01.2017).

³⁵⁹ Тай Ю.В. Указ. соч. С. 199.

являются членами профессиональных объединений, не связанных с должностью конкурсного управляющего, необходимо отметить, что саморегулирование в сфере банкротства в Германии отсутствует.

Подобная система регулирования в сфере банкротства сложилась в Италии³⁶⁰ и Японии³⁶¹.

Для Франции характерна достаточно развитая система законодательства в сфере банкротства. К числу законодательных актов в области банкротства относятся: Акт № 84-148 от 1 марта 1984 г. в отношении предотвращения и дружественного урегулирования затруднений на предприятиях («Relative a la prevention et au ruglement amiable des difficults des entreprises»); Декрет № 85-295 от 1 марта 1985 г.; Акт №85-88 от 25 января 1985 г. в отношении оздоровления и судебной ликвидации предприятий («Relative au redressement et a la liquidation judiciaire des entreprises»); Декрет № 85-1388 от 27 декабря 1985 г.; Декрет № 88-430 от 21 апреля 1988 г.; Акт № 85-89 от 25 января 1985 г. относительно судебных администраторов, уполномоченных ликвидаторов и экспертов по оценке ситуации на предприятиях («Relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostics d'entreprises»)³⁶².

Контроль за деятельностью управляющих осуществляет суд, а также прокуратура.

Законодательством Франции предусмотрена обязательная регистрация управляющих и ликвидаторов в национальных списках, составляемых соответственно национальной комиссией управляющих и национальной комиссией ликвидаторов. Таким образом, включение в список является лицензированием управляющих и ликвидаторов. В состав национальных

³⁶⁰ Законодательство Италии о банкротстве // URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052054.html> (дата обращения: 04.01.2017).

³⁶¹ Ferber M.M. New Corporate Reorganization Law in Japan and German Insolvenzplan procedure – a comparison // URL: http://www.cimejes.com/word_doc/Japanese%20and%20German%20insolvency%20laws1.pdf (дата обращения: 05.01.2017).

³⁶² Законодательство Франции о банкротстве // URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052052.html> (дата обращения: 05.01.2017).

комиссий входят судьи, представители счетной палаты, ученые и наиболее авторитетные управляющие и ликвидаторы³⁶³.

Учитывая субъектный состав национальных комиссий, а также тот факт, что их функции сводятся к составлению списка и наложению мер дисциплинарного воздействия, национальные комиссии не могут быть признаны саморегулируемыми организациями.

В Канаде действует Закон о банкротстве и несостоятельности 1985 г. (Bankruptcy and Insolvency Act)³⁶⁴.

Для Канады характерно достаточно жесткое государственное регулирование института несостоятельности. Нормативные, контрольные и иные функции в рассматриваемой области осуществляет специальный государственный орган – Служба Суперинтенданта по банкротству³⁶⁵. Служба разрабатывает и утверждает стандарты деятельности участников процедур банкротства, осуществляет контроль за их соблюдением, а также выдает лицензии трасти (арбитражным управляющим). Соответственно, саморегулирование в Канаде в сфере банкротства отсутствует.

Таким образом, анализ зарубежного опыта регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) свидетельствует о том, что в данной сфере преобладает государственное регулирование. В странах, где имеет место система обязательного саморегулирования, оно существует наряду с системой государственного регулирования.

Помимо изучения опыта регулирования в сферах деятельности, в которых в России в настоящее время существует обязательное саморегулирование, интерес представляет исследование опыта регулирования медицинской деятельности как

³⁶³ Тай Ю.В. Указ. соч. С. 201-202.

³⁶⁴ Bankruptcy and Insolvency Act (R.S.C., 1985, с. В-3) // URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/b-3/> (официальный сайт Министерства юстиции Канады) (дата обращения: 06.01.2017).

³⁶⁵ Тай Ю.В. Указ. соч. С. 206.

отрасли, в которой в России введение обязательного саморегулирования только планируется³⁶⁶.

В США в сфере медицинской деятельности существуют национальные, региональные, городские профессиональные объединения, ассоциации по отдельным специальностям. Крупнейшим объединением является Американская медицинская ассоциация – American Medical Association (АМА), цели деятельности которой состоят в разработке стандартов медицинского образования, программ медицинской этики, мероприятий, способствующих улучшению состояния здоровья населения, лоббированию законов, отвечающих интересам пациентов и врачей³⁶⁷. Членство в данной организации является добровольным. Условием осуществления медицинской деятельности является наличие лицензии, которая, как правило, выдается штатами³⁶⁸.

Аналогичная система, предусматривающая государственное лицензирование деятельности и наличие добровольных объединений врачей, существует в Италии.

В Великобритании в области здравоохранения также действует значительное число профессиональных объединений. Крупнейшей организацией является Главный медицинский совет (General Medical Council – GMC). Руководящим органом GMC является Совет, в состав которого на паритетных началах входят представители общественности и медики³⁶⁹. Главный медицинский совет разрабатывает стандарты деятельности врачей, устанавливает образовательные стандарты деятельности, рассматривает жалобы потребителей, разрешает споры и принимает меры дисциплинарного воздействия при выявлении

³⁶⁶ См., напр.: Романовская О.В. Саморегулирование в сфере частной системы здравоохранения [электронный ресурс] // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2016. № 3. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=8086>.

³⁶⁷ Кепов В.А., Ткачев П.А. Обзор зарубежного опыта развития саморегулируемых организаций [электронный ресурс] // Научно-аналитический журнал «Вестник» Санкт-Петербургского университета противопожарной службы МЧС России. 2011. № 3. URL: <http://vestnik.igps.ru/wp-content/uploads/V33/12.pdf>.

³⁶⁸ Мельничук Г.В. Формирование лицензирования как правового института в США // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 2. С. 258 – 264.

³⁶⁹ Анохова Е.В. Исторические основы саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности: зарубежный опыт // Вестник академии права и управления. 2011. № 25. С. 87.

нарушений, ведет реестр квалифицированных врачей³⁷⁰.

После прохождения регистрации в Главном медицинском совете врач вносится в реестр и получает лицензию на осуществление медицинской деятельности на территории Соединенного Королевства³⁷¹. Таким образом, в Великобритании в сфере медицинской деятельности имеет место обязательное саморегулирование.

В Германии полномочия по разработке стандартов медицинской деятельности, осуществлению контроля за их соблюдением, рассмотрению жалоб пациентов, применению мер дисциплинарного взыскания к врачам осуществляет Немецкая врачебная палата (Bundesärztekammer)³⁷².

Федеральная врачебная палата объединяет 17 врачебных палат в федеральных землях³⁷³. Законодательством предусмотрено обязательное членство всех врачей Германии в Федеральной врачебной палате.

По законодательству Франции право заниматься медицинской практикой предоставлено только членам Национального совета Ордена врачей (Conseil National de l'Ordre des Médecins). Национальный совет Ордена врачей является независимой организацией, которая выдает разрешения на медицинскую практику, рассматривает дела о дисциплинарных правонарушениях³⁷⁴. Важной функцией является составление кодекса медицинской этики, разработка разъяснений к кодексу. Таким образом, во Франции, равно как и в Германии, в сфере медицинской деятельности имеет место система обязательного саморегулирования.

В Японии существует Японская медицинская ассоциация (Japan Medical Association – JMA), основанная в 1916 г. К числу основных функций данной

³⁷⁰ Our role // URL: <http://www.gmc-uk.org/about/role.asp#> (дата обращения: 05.01.2017).

³⁷¹ Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 776.

³⁷² Гриценко В.В., Глущенко А.Н. Сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного механизмов функционирования саморегулирования в здравоохранении: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». 2016. № 2. С. 180.

³⁷³ Die Bundesärztekammer // URL: <http://www.bundesaerztekammer.de/ueber-uns/> (дата обращения: 05.01.2017).

³⁷⁴ Ксавье До: для французских врачей непрерывное образование обязательно // URL: <https://ria.ru/interview/20101028/289757737.html> (дата обращения: 05.01.2017).

организации относится разработка стандартов и практических рекомендаций для врачей, обеспечение непрерывного медицинского образования, а также пропаганда здорового образа жизни и обеспечение доступной качественной медицинской помощи. Членство в JMA является добровольным³⁷⁵. Количество членов JMA составляет приблизительно 165 000, или около 60% всех лицензированных врачей Японии³⁷⁶. Таким образом, в Японии наряду с системой государственного лицензирования существует добровольное саморегулирование.

В Канаде лицензирование медицинской деятельности осуществляет орган государственной власти – Медицинский совет Канады (The Medical Council of Canada – MCC).

Функционирует Канадская медицинская Ассоциация (Canadian Medical Association – CMA), являющаяся самой большой ассоциацией врачей в Канаде и представляющая их интересы на национальном уровне. CMA – это добровольное объединение врачей и врачей-стажеров, разрабатывающее стандарты оказания медицинской помощи³⁷⁷.

Таким образом, саморегулирование медицинской деятельности активно развивается в зарубежных странах. В ряде стран государственное регулирование заменено обязательным саморегулированием с единой общенациональной СРО.

Интерес представляет также опыт в сфере саморегулирования некоторых стран постсоветского пространства.

В Республике Казахстан саморегулирование развито слабо. Однако в последнее время ведется работа по созданию правовой основы для внедрения института саморегулирования в экономическую и социальную жизнь страны.

В настоящее время саморегулируемые организации функционируют в двух сферах: СРО на рынке ценных бумаг³⁷⁸ и в области оценки недвижимости³⁷⁹.

³⁷⁵ Анохова Е.В. Исторические основы саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности: зарубежный опыт // Вестник академии права и управления. 2011. № 25. С. 87-88.

³⁷⁶ About JMA // URL: https://www.med.or.jp/english/about_JMA/index.html (дата обращения: 06.01.2017).

³⁷⁷ Canadian Medical Association // URL: <https://www.cma.ca> (дата обращения: 06.01.2017).

³⁷⁸ К числу СРО, действующих на рынке ценных бумаг, относят следующие организации: Казахстанская Ассоциация Реестродержателей, Казахстанская фондовая биржа и Ассоциация управляющих активами.

³⁷⁹ В настоящее время в Казахстане действует Саморегулируемая палата Казахстанской Ассоциация Оценщиков.

В соответствии с Указом Президента Н. Назарбаева от 27 февраля 2014 г.³⁸⁰ было принято решение до 1 января 2015 года разработать правовые положения по вопросам деятельности саморегулируемых организаций, а также ряд других постановлений с целью развития предпринимательства и народной экономики Казахстана.

В соответствии с вышеупомянутым Указом был разработан и принят Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 390-V «О саморегулировании»³⁸¹. Поэтому есть основания полагать, что саморегулируемые организации в ближайшее время будут созданы и в иных областях предпринимательской деятельности.

Сравнительный анализ российского Закона о СРО и Закона Республики Казахстан «О саморегулировании» позволяет отметить следующее.

Все основные понятия, используемые в Законе Республики Казахстан, закреплены в отдельной статье (ст. 1), что заслуживает положительной оценки с точки зрения юридической техники.

Иной подход казахстанский законодатель использует при определении понятия «саморегулирование»: саморегулирование определено не как деятельность, а как комплекс мер. При этом указано, что саморегулирование – это комплекс мер, «направленных на самостоятельное регулирование физическими и юридическими лицами осуществляемой ими предпринимательской или профессиональной деятельности, основанной на утверждении правил и стандартов саморегулируемой организации, осуществлении контроля за их соблюдением, а также обеспечении имущественной ответственности субъектов саморегулирования» (ст. 1 Закона Республики Казахстан «О саморегулировании»). С позиции теории публичного управления такое

³⁸⁰Указ Президента Республики Казахстан от 27 февраля 2014 г. № 757 «О кардинальных мерах по улучшению условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31510561#pos=10;-253 (дата обращения: 26.05.2016).

³⁸¹Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 390-V «О саморегулировании» // URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36858926 (дата обращения: 14.05.2016).

определение нельзя назвать удачным, равно как и определение саморегулирования, предусмотренное отечественным Законом о СРО.

Далее в ч. 1 ст. 3 Закона Республики Казахстан указано, что саморегулирование может быть основано на добровольном или обязательном членстве (участии). Таким образом, Закон предусматривает две самостоятельные разновидности саморегулирования, при этом саморегулирование с обязательным членством является не исключением из общего правила, как в российском Законе о СРО, а самостоятельной разновидностью саморегулирования наряду с добровольным. В отечественном Законе о СРО саморегулирование презюмируется как добровольное.

Иной подход используется в Законе Республики Казахстан к правам и обязанностям саморегулируемых организаций: закреплены их перечни, нет смешения с функциями СРО, которое имеет место в российском законодательстве. Однако ряд функций, которые являются обязательными по закону о СРО³⁸², в Законе республики Казахстан упомянут в качестве мер возможного, а не должного поведения, что заслуживает отрицательной оценки с точки зрения эффективности контроля за членами СРО: например, право контролировать членов (участников) саморегулируемой организации в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства (участия) в саморегулируемой организации; право применять меры воздействия, предусмотренные законом и правилами саморегулируемой организации, в отношении своих членов (участников).

Безусловным плюсом являются положения, сформулированные в ч. 2 ст. 22 Закона, касающиеся установления размеров взносов в саморегулируемые организации: во-первых, размер вступительного взноса не должен превышать размер членского взноса, во-вторых, для саморегулируемой организации, основанной на обязательном членстве, отсутствие или наличие вступительных и

³⁸² Саморегулируемая организация обязана осуществлять функции саморегулируемой организации, предусмотренные пунктами 1, 2, 4, 7 - 10 части 1 ст. 6 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

членских взносов, а также предельные размеры в случае их наличия устанавливаются законами Республики Казахстан.

Российским законодательством предельный уровень взносов не определен, в отдельных случаях установлены лишь минимальные размеры³⁸³.

В Республики Беларусь также планируется введение института саморегулирования. Проект Закона «О саморегулируемых организациях» в Республике Беларусь предложен Министерством юстиции, а с августа 2011 года находится на согласовании в Министерстве экономики Республики.

В Концепции закона республики Беларусь «О саморегулируемых организациях»³⁸⁴ отмечается, что при подготовке проекта Закона планируется использовать российский опыт, в частности положения Федерального закона Российской Федерации «О саморегулируемых организациях», а также Модельного закона от 31 октября 2007 года «О саморегулируемых организациях», принятого Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ.

Анализ примерной структуры и содержания глав проекта закона, предлагаемый в концепции, позволяет отметить, что в целом проект закона республики Беларусь повторяет структуру Закона о СРО.

Таким образом, анализ зарубежного опыта в сфере саморегулирования позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Деятельность саморегулируемых организаций за рубежом регламентируется отраслевым законодательством, специальный закон о саморегулируемых организациях, как правило, отсутствует. Исключение составляют страны постсоветского пространства, использующие российский опыт саморегулирования.

В экономически развитых зарубежных странах саморегулируемые

³⁸³ См., напр.: п. 2 ч. 1, п. 2 ч. 2 ст. 55.4 и ч. 6 и ч. 7 ст. 55.16 Градостроительного кодекса РФ.

³⁸⁴ Концепция проекта Закона Республики Беларусь «О саморегулируемых организациях» // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/kk/Documents/kk_3/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B0%20%D0%9E%20%D0%A1%D0%A0%D0%9E.doc (дата обращения: 10.05.2016).

организации успешно функционируют на основании гражданского законодательства и законов об отдельных видах деятельности. В этой связи отечественный Закон о СРО является уникальным нормативным правовым актом.

2. Зачастую саморегулируемые организации за рубежом появляются как реакция на поведение правительственных регуляторов, а те отрасли, которые СРО регулирует, определяются правительственными приоритетами, т.е. своим появлением СРО восполняют пробел, который в противном случае будет заполнен прямым правительственным регулированием³⁸⁵.

В отличие от российской практики, появление и дальнейшее развитие саморегулируемых организаций за рубежом не находится в прямой связи с появлением императивных норм законодательства об обязательном членстве в СРО как условии осуществления профессиональной деятельности. В Российской Федерации саморегулируемые организации с добровольным членством активно создаются и функционируют лишь в тех отраслях, в которых ожидается введение обязательного членства в СРО: например, саморегулируемые организации в сфере пожарной безопасности, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в сфере медицинской деятельности.

3. В мировой практике используются две модели саморегулирования: добровольное и обязательное. При этом рамках в одной сферы деятельности возможно одновременное использование данных моделей, как это происходит на рынке ценных бумаг США. Также допускается одновременное сочетание различных видов регулирования: обязательного саморегулирования и государственного регулирования, добровольного саморегулирования и сорегулирования.

В случае обязательного саморегулирования в зарубежных странах, как правило, функционирует одна СРО, имеющая статус общенациональной. Очевидно, что государственный контроль, осуществляемый за одной СРО,

³⁸⁵ Герасимов А.А. Современное саморегулирование за рубежом – законодательство, практика и тенденции // Безопасность труда в промышленности. 2010. № 10. С. 52 – 57.

является более эффективным и менее затратным, чем за их множеством. Поэтому опыт зарубежных стран, касающийся передачи полномочий какой-либо одной саморегулируемой организации в случае обязательного саморегулирования, должен быть использован в отечественной практике.

4. В отраслях, отличающихся повышенной степенью опасности для третьих лиц (строительная, медицинская деятельность), в большинстве стран по-прежнему сохранена система государственного лицензирования, что заслуживает положительной оценки и должно быть учтено законодателем при выборе сфер деятельности, в которых, по мнению государства, государственное лицензирование должно быть заменено обязательным саморегулированием.

5. В некоторых зарубежных странах в состав органов саморегулируемых организаций наряду с представителями профессионального сообщества включаются представители потребителей, что заслуживает положительной оценки и также может быть использовано в российской практике.

§2. Пути совершенствования правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации

Обозначить основные направления совершенствования института саморегулирования позволит выявление наиболее значимых проблем, существующих в сфере саморегулирования в России, в числе которых можно отметить следующие.

1. Отсутствие системного подхода в законодательстве о саморегулировании.

В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы отмечалось, что введение обязательного саморегулирования в отдельных сферах деятельности вопреки замыслу законодателя зачастую не приводит к снижению административной нагрузки на хозяйствующих субъектов, а, напротив, создает

обременительные условия для бизнеса и вызывает существенный прирост затрат, необходимых для получения допуска на рынок³⁸⁶. По состоянию на сегодняшний день видимые улучшения сложившейся в сфере обязательного саморегулирования ситуации отсутствуют. Указанные недостатки во многом обусловлены отсутствием системного подхода в законодательстве о саморегулировании.

31 октября 2007 года на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 29-7 от 31 октября 2007 года) был принят Модельный закон «О саморегулируемых организациях»³⁸⁷ (далее – Модельный закон).

В литературе отмечается, что нормы Закона о СРО в значительной мере повторяют правила, предусмотренные Модельным законом³⁸⁸.

Однако сравнительный анализ данных актов позволяет выделить ряд отличий.

Так, в силу ч. 5 ст. 3 Модельного закона предусмотрены данной статьей требования³⁸⁹, предъявляемые к саморегулируемым организациям, и требования, предъявляемые к некоммерческим организациям для признания их саморегулируемыми организациями, *являются обязательными*. «Иными законами могут быть установлены *дополнительные требования* к некоммерческим организациям, объединяющим субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенных видов либо негосударственные пенсионные фонды, для признания их саморегулируемыми организациями, а также могут быть установлены повышенные требования по сравнению с указанными в настоящем Законе требованиями саморегулируемых организаций».

³⁸⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.

³⁸⁷ Модельный закон «О саморегулируемых организациях»: Принят на 29 пленарном заседании МПА СНГ (Постановление № 29-7 от 31 октября 2007 г.) [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁸⁸ Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации России // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 36-41.

³⁸⁹ Предъявляемые требования совпадают с перечнем требований, закрепленном в Законе о СРО.

Согласно ч. 5 ст. 3 Закона о СРО требования, предъявляемые к СРО и к некоммерческим организациям для признания их саморегулируемыми организациями, являются обязательными, если иное не установлено федеральным законом. При этом федеральные законы могут устанавливать «иные требования к некоммерческим организациям, объединяющим субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, для признания их саморегулируемыми организациями, а также могут быть установлены повышенные требования по сравнению с указанными в настоящем Федеральном законе требованиями к саморегулируемым организациям».

То есть федеральные законы могут закреплять случаи, в которых предусмотренные Законом о СРО требования не являются обязательными, а также могут быть закреплены иные, а не дополнительные требования к ним.

Приведенный выше пример - не единственный.

Ч. 4 ст. 11 Модельного закона предусмотрено, что национальными законами могут быть установлены *дополнительные требования* к минимальному размеру компенсационного фонда саморегулируемой организации и минимальной сумме страхового покрытия по договору страхования ответственности членов саморегулируемой организации.

В силу же ч. 4 ст. 13 Закона о СРО федеральные законы могут устанавливать «иные требования, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, к порядку формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации, его минимальному размеру, размещению средств такого фонда, страхованию ответственности членов саморегулируемой организации».

Приведенные выше примеры позволяют констатировать, что Закон о СРО содержит значительное число бланкетных норм, что ставит регулирование деятельности СРО в зависимость от федеральных законов об отдельных видах деятельности, которыми могут быть установлены иные, а не дополнительные

требования к саморегулируемым организациям, что нивелирует значение Закона о СРО как базового.

Согласно ч. 2 ст. 1 Закона о СРО федеральные законы могут устанавливать «особенности приобретения, прекращения статуса саморегулируемых организаций, правового положения саморегулируемых организаций, деятельности саморегулируемых организаций, порядка приема в члены саморегулируемой организации и прекращения членства в саморегулируемой организации, порядка осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения саморегулируемыми организациями мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов, а также порядка осуществления государственного надзора за соблюдением саморегулируемыми организациями, объединяющими субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенных видов, требований законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность указанных субъектов, и законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях».

Приведенная норма позволяет констатировать, что федеральными законами могут устанавливаться особенности практически во всех аспектах функционирования саморегулируемых организаций.

Анализ зарубежного опыта в сфере саморегулирования показал, что в практике иностранных государств общий закон об основах деятельности саморегулируемых организаций, как правило, отсутствует, что не снижает эффективность деятельности саморегулируемых организаций. Однако, учитывая, что в Российской Федерации основная доля саморегулируемых организаций приходится на те сферы, в которых членство в СРО в силу закона является обязательным³⁹⁰, наличие базового закона о саморегулировании необходимо.

³⁹⁰ По данным Портала совершенствования государственного управления по состоянию на март 2016 года совокупная численность зарегистрированных в Российской Федерации саморегулируемых организаций составляет 1149 организаций, из них 714 СРО действует в отраслях с обязательным членством, 435 – созданы на добровольных основах // URL: http://ar.gov.ru/ru/napravleniya_1_5/index.html (дата обращения: 12.11.2016).

Вместе с тем наличие общего Закона о СРО не исключает необходимости закрепления специальных правил в законах об отдельных видах профессиональной деятельности. При этом ч. 1 ст. 2 Закона о СРО должна четко устанавливать пределы отраслевого регулирования.

Учитывая мировой опыт саморегулирования, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о поэтапном исключении СРО с добровольным членством из сферы действия Закона о СРО в целях формирования единой модели саморегулирования. Кроме того, анализ Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах³⁹¹ показывает, что изначальный замысел законодателя предполагал создание только таких саморегулируемых организаций, которые могут осуществлять публичные функции.

Основанные на принципе добровольного членства саморегулируемые организации обладают общим административно-правовым статусом, равно как и иные некоммерческие организации, в связи с чем для регулирования их деятельности достаточно норм ГК РФ и Закона о некоммерческих организациях.

2. Отсутствие критериев определения сфер профессиональной деятельности, в которых введение обязательного саморегулирования недопустимо.

В Законе о СРО отсутствуют критерии введения обязательного саморегулирования в сферах профессиональной деятельности. На практике законодатель, принимая решение о замене системы лицензирования в определенной отрасли на обязательное саморегулирование, зачастую действует спонтанно. Так, о спонтанном характере действий законодателя при принятии подобных решений свидетельствуют многочисленные переносы сроков вступления в силу изменений законодательства об отмене лицензирования строительной деятельности³⁹².

³⁹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

³⁹² Субанова Н.В. Саморегулирование как альтернатива лицензированию предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 76-81.

В литературе совершенно справедливо отмечают, что непродуманный характер таких действий может повлечь крайне негативные последствия особенно в сферах деятельности, связанных с высокотехнологичным производством, применением источников повышенной опасности, возможностью техногенных катастроф, привлечением имущества неограниченного числа лиц³⁹³.

В отечественной науке разработаны признаки деятельности, подлежащей лицензированию: деятельность является опасной для неограниченного круга лиц, не участвующих в ее осуществлении; деятельность вовлекает в свою среду неограниченный круг участников (включая их имущество); деятельность является слишком доходной и подлежит в связи с этим повышенному налогообложению и дополнительному контролю³⁹⁴.

Как верно отмечает М.С. Матейкович, в сферах деятельности, характеризующихся применением источников повышенной опасности, значительной степенью техногенных рисков, передача публично-властных полномочий негосударственным субъектам недопустима³⁹⁵.

Изучение зарубежного опыта показало, что в отраслях, в которых ненадлежащее качество производимых товаров (работ, услуг) может повлечь причинение вреда жизни и здоровью третьих лиц (строительная, медицинская деятельность), в большинстве стран существует система государственного лицензирования, а не обязательного саморегулирования.

Учитывая специфику появления обязательного саморегулирования в Российской Федерации, считаем необходимым закрепить в Законе о СРО критерии определения сфер деятельности, в которых отказ от форм государственного регулирования в пользу саморегулирования недопустим, а также рассмотреть вопрос об отказе от системы обязательного саморегулирования в строительстве и возвращении системы государственного лицензирования.

³⁹³ Субанова Н.В. Саморегулирование пока не сносит барьеры // Экономика и жизнь. 2011. № 14. С. 14.

³⁹⁴ Предпринимательское (хозяйственное) право. / Под ред. О.М. Олейник. М.: Юрист, 1999. Т. 1. С. 184.

³⁹⁵ Матейкович М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 118-125.

3. Проблемы эффективности государственного контроля за саморегулируемыми организациями.

Ранее отмечалось, что законодательство в данной области является разрозненным и громоздким, государственный контроль за деятельностью СРО осуществляется в отсутствие единых правовых основ.

Это влечет установление значительного числа особенностей осуществления государственного контроля в различных областях профессиональной деятельности и различных, ничем не обусловленных подходов к самим саморегулируемым организациям.

В Закон о СРО необходимо внести изменения, направленные на унификацию положений о государственном контроле за саморегулируемыми организациями в части предмета, периодичности, сроков проверки. Значимыми указанные изменения являются для СРО, основанных на принципе обязательного членства, в силу осуществления данными организациями публично-властных полномочий.

4. Проблемы эффективности контроля СРО за деятельностью их членов.

Основное назначение контроля за членами саморегулируемых организаций состоит в обеспечении надлежащего уровня безопасности производимых хозяйствующими субъектами товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг.

Особую значимость данная функция имеет при ее осуществлении саморегулируемыми организациями, членство в которых является обязательным, поскольку в предмет осуществляемой ими проверки входит соблюдение не только стандартов, правил саморегулирования и иных внутренних документов СРО, но и положений федерального законодательства, что необходимо отразить в Законе о СРО.

Анализ практики реализации Росреестром функции по надзору за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих по

результатам проведенных в 2015 году проверок их деятельности³⁹⁶ показывает, что основную массу нарушений, выявленных в ходе плановых и внеплановых проверок, составляют именно нарушения в сфере контроля за соблюдением членами СРО требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности. Так, в нарушение требований частей 1 и 3 статьи 9 Закона о СРО плановые проверки деятельности членов саморегулируемой организации арбитражных управляющих не проводились или были проведены с нарушением установленной периодичности; сведения о запланированных и проведенных саморегулируемой организацией арбитражных управляющих плановых проверках деятельности своих членов и о результатах этих проверок, о внутренних документах саморегулируемой организации, информации об исключении арбитражного управляющего из членов саморегулируемой организации были не представлены или представлены с нарушением установленных сроков.

Указанный вывод подтверждается и результатами проведенных Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору плановых и внеплановых проверок саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства в третьем квартале 2016 года³⁹⁷.

На практике контроль за членами СРО зачастую сводится лишь к проверке исполнения ряда формальных требований законодательства или проверке наличия определенного набора документов, что объясняется отсутствием в Законе о СРО

³⁹⁶ Обобщение практики реализации Росреестром функций по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков по результатам проведенных в 2015 году проверок их деятельности // Официальный сайт Росреестра / URL: <https://rosreestr.ru/upload/Doc/07-upr/Обзор%20за%202015%20год.pdf> (дата обращения: 03.01.2017).

³⁹⁷ Результаты проверок деятельности саморегулируемых организаций в третьем квартале 2016 года // Официальный сайт Ростехнадзора / URL: http://www.gosnadzor.ru/building/inspect/proverka_2016/proverka%20CPO_3%20квартал%202016.doc (дата обращения: 04.01.2017).

детальных положений о контроле и нежеланием СРО терять своих членов.

В связи с этим целесообразно закрепить в Законе о СРО сроки составления и размещения на официальном сайте саморегулируемой организации планов проведения проверок, максимально допустимые сроки проведения плановых и внеплановых проверок, особенности оформления результатов проверок, сроки передачи материалов проверки в орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия в случае выявления нарушений.

В корректировке также нуждается предусмотренный ч. 4 ст. 10 Закона о СРО перечень мер дисциплинарного воздействия, применяемых в отношении членов саморегулируемых организаций. Так, в числе возможных мер воздействия указаны следующие:

«1) вынесение предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений;

2) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения;

3) наложение на члена саморегулируемой организации штрафа;

4) рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащая рассмотрению постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации;

5) иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры».

Ранее отмечалось, что предписание и рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации по своей правовой природе не являются мерами воздействия, не порождают юридически значимых последствий для члена саморегулируемой организации.

По этой причине предписание и рекомендацию об исключении лица из членов саморегулируемой организации необходимо исключить из ч. 4 ст. 10 Закона о СРО.

5. Проблемы административной ответственности СРО.

В настоящее время вопросы ответственности саморегулируемых организаций урегулированы недостаточно. Государство, которое передает саморегулируемым организациям отдельные публично-властные полномочия и осуществляет контроль за их надлежащим выполнением, должно иметь возможность привлечь СРО к ответственности в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения данных полномочий.

Однако, как ранее отмечалось, КоАП РФ содержит единственную статью, устанавливающую составы правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации могут быть привлечены к административной ответственности: ст. 14.52 КоАП РФ, устанавливающая ответственность СРО за нарушение обязанностей по раскрытию информации.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ находится проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³⁹⁸.

В отличие от действующего Кодекса проект нового КоАП РФ посвящает ответственности саморегулируемых организаций большее количество статей, что в целом заслуживает положительной оценки.

Однако более детальный анализ положений законопроекта показывает, что новый КоАП РФ не решает проблему установления административной ответственности СРО полностью.

В частности, законопроект помимо статьи 23.17, дублирующей содержание действующей ст. 14.52 КоАП РФ, содержит статью 23.18 «Нарушение саморегулируемой организацией требований, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, федеральными стандартами,

³⁹⁸ Законопроект № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации / URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/361FFC984B318CA543257F1F004A10C2/\\$FILE/957581-6_18122015_957581-6.pdf?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/361FFC984B318CA543257F1F004A10C2/$FILE/957581-6_18122015_957581-6.pdf?OpenElement) (дата обращения: 08.01.2016).

регулирующими ее деятельность», а также статью 23.19 «Нарушение саморегулируемой организацией требований федеральных законов».

Диспозиции указанных статей сформулированы очень обобщенно и неконкретно, что, очевидно, может вызвать проблемы в практике их применения.

Учитывая особое публично-правовое значение ряда полномочий СРО, основанных на принципе обязательного членства, считаем необходимым закрепить в КоАП РФ отдельные статьи, устанавливающие административную ответственность СРО за их неисполнение.

Так, в случае обязательного саморегулирования внесение сведений о хозяйствующем субъекте в реестр членов саморегулируемой организации представляет собой допуск к осуществлению соответствующего вида профессиональной деятельности. Ненадлежащее исполнение саморегулируемыми организациями обязанностей по ведению реестра членов СРО, в том числе включение в реестр лиц, не соответствующих установленным требованиям, не только вызывает недоверие к институту саморегулирования, но и создает угрозу причинения вреда потребителям товаров, работ, услуг, производимых лицами, де-юре являющимися членами СРО, однако де-факто не соответствующими предъявляемым к ним требованиям. В связи с этим считаем необходимым дополнить КоАП РФ статьей 14.52.1:

«14.52.1 Нарушение саморегулируемой организацией обязанности по ведению реестра членов саморегулируемой организации

1. Незаконный отказ или уклонение от внесения сведений в реестр членов саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, либо внесение таких сведений без оснований, предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, либо внесение в реестр членов саморегулируемых организаций недостоверных сведений -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей.».

Одним из важнейших полномочий СРО с обязательным членством является осуществление контроля за соблюдением членами норм и правил саморегулирования, а также положений законодательства об отдельных видах деятельности. От надлежащего осуществления саморегулируемыми организациями с обязательным членством контрольной функции зависит качество производимых членами СРО товаров, работ и услуг. При этом в настоящее время указанные обязанности осуществляются неэффективно, зачастую достаточно формально, что признается и представителями уполномоченных органов, и представителями предпринимательского сообщества. Объясняется такая ситуация нежеланием СРО терять своих членов вследствие применения к ним каких-либо мер ответственности по результатам проверок. Поэтому считаем необходимым также дополнить КоАП РФ статьей 14.52.2 следующего содержания:

«14.52.2 Нарушение саморегулируемой организацией обязанности по контролю за осуществлением членами саморегулируемой организации профессиональной деятельности

1. Неосуществление саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, контроля за деятельностью членов саморегулируемой организации либо нарушение предусмотренных федеральными законами и принятыми в

соответствии с ними иными нормативными правовыми актами сроков и периодичности проведения проверок -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей.»

Также представляется необходимым закрепить в КоАП РФ норму, предусматривающую основания для привлечения саморегулируемых организаций с обязательным членством³⁹⁹ к административной ответственности за нарушение иных требований законодательства, дополнив КоАП РФ статьей 14.52.3, совпадающей по содержанию со ст. 23.18 проекта нового КоАП РФ:

«14.52.3 Нарушение саморегулируемой организацией требований, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, требований, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность, за исключением случаев, предусмотренных статьей 14.52, статьей 14.52.1, статьей 14.52.2 настоящего Кодекса, -

³⁹⁹ Если учесть высказанное предложение о поэтапном исключении СРО с добровольным членством из сферы действия Закона о СРО, то установление специальной административной ответственности саморегулируемых организаций с добровольным членством, по нашему мнению, не требуется.

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.».

Таким образом, становление системы саморегулирования в Российской Федерации продолжается. Основными направлениями совершенствования законодательства в сфере обязательного саморегулирования являются:

- повышение универсальности базового закона о саморегулируемых организациях путем четкого закрепления в нем пределов отраслевого регулирования;

- закрепление в законодательстве критериев определения сфер профессиональной деятельности, в которых введение обязательного саморегулирования недопустимо;

- повышение эффективности государственного контроля за саморегулируемыми организациями, основанными на обязательном членстве, путем унификации положений о нем в части: предмета, периодичности, сроков проверки, мер воздействия в случае выявления нарушений;

- повышение эффективности контроля со стороны СРО за своими членами путем детализации административных процедур;

- ужесточение административной ответственности в сфере саморегулирования путем расширения перечня составов правонарушений в указанной сфере.

Изложенные предложения, имеющие, по нашему мнению, первоочередное значение для совершенствования обязательного саморегулирования, отражены в Проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О

саморегулируемых организациях» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (Приложение 1).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в диссертационной работе исследование в соответствии с обозначенной целью позволило решить ряд задач и сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Саморегулирование как одно из приоритетных направлений административной реформы неразрывно связано с системой публичного управления. На основе анализа выделяемых в науке административного права подходов к системе публичного управления автор пришел к выводу о том, что понятие «регулирование» является видовым по отношению к родовому понятию «управление» и представляет собой вид управленческой деятельности.

2. Сравнение саморегулирования с иными разновидностями регулирования, к которым относится государственное регулирование и сорегулирование, позволило выделить существенные признаки данного явления и сформулировать авторское определение понятия «обязательное саморегулирование».

Под обязательным саморегулированием предлагается понимать публичную управленческую деятельность, осуществляемую саморегулируемыми организациями и состоящую в разработке и установлении стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

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

Исследование истории создания и функционирования объединений субъектов профессиональной деятельности позволило прийти к выводу о том, 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.

В XVIII веке обнаруживаются зачатки модели обязательного саморегулирования, поскольку в этот период по инициативе Петра I были созданы цехи как организационная форма объединения ремесленников, предоставляющая право заниматься ремеслом.

Изучение законодательства советского периода показало, что в данный 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 годов. Наибольшей степени правовой регламентации саморегулирование достигло после принятия Закона о СРО, закрепившего сочетание моделей добровольного и обязательного саморегулирования и послужившего импульсом для дальнейшего развития законодательства о саморегулируемых организациях.

4. Принципы саморегулирования – это руководящие основополагающие идеи, отражающие его объективные закономерности и существенные стороны организации и деятельности саморегулируемых организаций как организационной основы саморегулирования.

Система принципов саморегулирования включает выделенные в зависимости от сферы действия общие принципы публичного управления: объективность, эффективность, законность, демократизм, публичность, - а также специальные принципы саморегулирования: организации по профессиональному и (или) территориальному признаку, организационной самостоятельности саморегулируемых организаций, взаимодействия саморегулируемых организаций с органами государственной власти, прозрачности деятельности саморегулируемых организаций, сочетания публичных и частных интересов, самофинансирования, обеспечения государством правовых и организационных гарантий саморегулирования.

5. СРО – это, прежде всего, некоммерческая организация. Сравнение саморегулируемой организации как видового понятия с ассоциацией (союзом) как

понятием родовым позволило выявить специфические признаки данного явления и сформулировать его авторское определение.

По нашему мнению, саморегулируемая организация может быть определена как наделенная в установленном законом порядке статусом саморегулируемой, ассоциация (союз) субъектов профессиональной деятельности, осуществляющая регулируемую, контрольную, организационно-обеспечительную и юрисдикционную функции в отношении своих членов.

6. Сравнение саморегулируемых организаций, основанных на принципе добровольного членства, и СРО с обязательным членством между собой позволило отнести саморегулируемые организации с обязательным членством к организациям, осуществляющим публично значимые функции, поскольку одной из важнейших целей их деятельности выступает защита прав и законных интересов неограниченного круга лиц – потребителей произведенных членами СРО товаров (работ, услуг).

7. Взаимодействие саморегулируемых организаций с федеральными органами исполнительной власти происходит по двум направлениям: при осуществлении государственно-властного воздействия на саморегулируемые организации (в том числе СРО, основанные на принципе добровольного членства) как на объекты, не входящие в систему органов исполнительной власти, а также при наделении СРО отдельными публично значимыми функциями. В первом случае саморегулируемые организации являются участниками административно-правовых отношений независимо от особенностей членства в них, наравне с иными юридическими лицами, во втором случае субъектами административного права могут быть признаны исключительно саморегулируемые организации с обязательным членством.

8. В случае обязательного саморегулирования СРО, наделенные специальным административно-правовым статусом, осуществляют в отношении своих членов публично-властные полномочия. При этом между СРО и их членами

возникают внутриорганизационные вертикальные отношения, входящие в предмет административного права.

9. Анализ зарубежного опыта в сфере саморегулирования позволил сформулировать следующие выводы:

1) деятельность саморегулируемых организаций за рубежом регламентируется отраслевым законодательством, специальный закон о саморегулируемых организациях, как правило, отсутствует. Исключение составляют страны постсоветского пространства, использующие российский опыт саморегулирования;

2) в отличие от российской практики, появление и дальнейшее развитие саморегулируемых организаций за рубежом не находится в прямой связи с появлением императивных норм законодательства об обязательном членстве в СРО как условии осуществления профессиональной деятельности;

3) в мировой практике фактически используются две модели саморегулирования: добровольное и обязательное. При этом рамках в одной сферы деятельности возможно одновременное использование данных моделей, а также сочетание различных видов регулирования: обязательного саморегулирования и государственного регулирования; добровольного саморегулирования и сорегулирования.

В случае обязательного саморегулирования в зарубежных странах, как правило, функционирует одна СРО, имеющая статус общенациональной. Очевидно, что государственный контроль, осуществляемый за одной СРО, является более эффективным и менее затратным, чем за их множеством. Поэтому опыт зарубежных стран, касающийся передачи полномочий какой-либо одной саморегулируемой организации в случае обязательного саморегулирования, должен быть использован в отечественной практике;

4) в отраслях, отличающихся повышенной степенью опасности для третьих лиц (строительная, медицинская деятельность), в большинстве стран по-прежнему сохранена система государственного лицензирования, что заслуживает

положительной оценки и должно быть учтено законодателем при выборе сфер деятельности, в которых, по мнению государства, государственное лицензирование должно быть заменено обязательным саморегулированием;

5) в некоторых зарубежных странах в состав органов саморегулируемых организаций наряду с представителями профессионального сообщества включаются представители потребителей, что заслуживает положительной оценки и также может быть использовано в российской практике.

10. Выявление имеющихся в сфере обязательного саморегулирования проблем позволило предложить следующие направления совершенствования законодательства в указанной сфере:

- повышение универсальности базового закона о саморегулируемых организациях путем четкого закрепления в нем пределов отраслевого регулирования;

- закрепление в законодательстве критериев определения сфер профессиональной деятельности, в которых введение обязательного саморегулирования недопустимо;

- повышение эффективности государственного контроля за саморегулируемыми организациями путем унификации положений о государственном контроле за саморегулируемыми организациями, основанными на обязательном членстве, в части предмета, периодичности, сроков проверки, мер воздействия в случае выявления нарушений;

- повышение эффективности контроля за членами саморегулируемых организаций путем детализации процедуры осуществления контроля;

- ужесточение административной ответственности в сфере саморегулирования путем расширения перечня составов правонарушений в указанной сфере.

11. Настоящая диссертация ориентирует на проведение дальнейших исследований в сфере, составляющей объект исследования. Кроме того, отдельные вопросы, затронутые в работе, могут стать предметом

самостоятельных научных исследований. В частности, небезынтересным представляется дальнейшее исследование вопросов передачи государством публично-властных полномочий невластным субъектам. Перспективным также представляется изучение практики применения КАС РФ при оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Рос. газета. 2001. 31 дек.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1), ст. 16.
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.
8. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) // Рос. газета. 1993. 13 марта.
9. Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30, ст. 2864.
10. Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50, ст. 4870.
11. Федеральный закон от 12 января 1996 № г. 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3, ст. 145.
12. Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49, ст. 5491.

13. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3813.

14. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (часть I), ст. 3431.

15. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23, ст. 2102.

16. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.

17. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

18. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

19. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (1 ч.), ст. 7.

20. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.

21. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49, ст. 6076.

22. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249.

23. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1, ст. 15.

24. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 48, ст. 5711.

25. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 44, ст. 5632.

26. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I), ст. 4349.

27. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и статью 76 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть I), ст. 72.

28. Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации»

Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 28, ст. 2972.

29. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30, ст. 3046.

30. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11, ст. 945.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 121 «О Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000 - 2001 гг.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 8, ст. 959.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2008 г. № 724 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра саморегулируемых организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 40, ст. 4543.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 25, ст. 3052.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 48, ст. 6709.

35. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 31, ст. 3295.

36. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

37. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.

38. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 9 августа 2005 г. № 102н «О создании Межведомственной комиссии по координации взаимодействия Минфина России и ФНС России в налоговой сфере» // Налогообложение. 2005. № 6.

39. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 сентября 2011 г. № 115н «Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 22.

40. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 октября 2011 г. № 549 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков и о внесении изменений в Порядок осуществления надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 12.

41. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18 декабря 2015 г. № 203н «Об утверждении Положения о принципах осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требованиях к организации указанного контроля» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 18.

42. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 апреля 1992 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 г. № 2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам» // Рос. газета. 1992. 26 мая.

43. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Собрание законодательства Российского законодательства. 1998. № 22, ст. 2491.

44. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 12-П от 19 декабря 2005 г. «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3, ст. 335.

45. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2011 г. № 179-О-П «По жалобе гражданки Сыроегиной Нины Михайловны на нарушение ее конституционных прав абзацем вторым части первой статьи 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 3.

46. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11.

47. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2014 г. № АПЛ14-242 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 17.03.2014 N АКПИ14-92, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 114 Административного регламента по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, утв. Приказом Минфина России от 21.09.2011 № 115н» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 1.

Научная и учебная литература

48. Аболонин, Г.О. Дисциплинарное производство саморегулируемых организаций - на острие конфликта / Г.О. Аболонин. – М., 2010. 276 с.
49. Административное право / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп., учеб. М., 2005. 703 с.
50. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. 520 с.
51. Административное право: учебник для вузов / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. 928 с.
52. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. - М., 1966. 187 с.
53. Алексеев, С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. / С.С. Алексеев. - Свердловск. 1973. Т. 2. 260 с.
54. Алексеев, С.С. Собрание сочинений: В 10 т. / С.С. Алексеев. - М., 2010. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. 495 с.
55. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М., 2006. 400 с.
56. Атаманчук, Г.В. Управление – фактор развития. Размышления об управленческой деятельности / Г.В. Атаманчук. – М., 2002. 566 с.

57. Аудит в России. Антология российского аудита: учебник / под ред. А.В. Крикунова. 2-е изд. М., 2007. 592 с.
58. Бахрах, Д.Н. Административная ответственность / отв. ред. А.В. Рыбин. Пермь, 1966. 193 с.
59. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. 640 с.
60. Бахрах, Д.Н. Основные понятия теории социального управления: учебное пособие по спецкурсу / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1978. 101 с.
61. Бахрах, Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. – М., 1989. 96 с.
62. Бельский, К.С. Феноменология административного права / Бельский К.С. / отв. ред. Кремень С.А. Смоленск, 1995. 144 с.
63. Бессолицын, А.А. История российского предпринимательства / А.А. Бессолицын. – М., 2008. 400 с.
64. Братановский, С.Н. Административное право: Учебник / С.Н. Братановский. - М., 2013. 976 с.
65. Братусь, С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Понятие, виды, государственные юридические лица / С.Н. Братусь – М., 1947. 364 с.
66. Галлиган, Д.Д., Полянский, В.В., Стариков, Ю.Н. Административное право: История развития и основные концепции / Д.Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М., 2002. 410 с.
67. Глушко, Е.К. Административная реформа (зарубежный и российский опыт) / Е.К. Глушко. – М., 2009. 152 с.
68. Головкин, В.В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции дорожного движения: монография / В.В. Головкин. - Омск, 2007. 208 с.
69. Гражданское право: учебник. Том 1 / под ред. О.Н. Садикова. – М., 2006. 493 с.

70. Давыдов, К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М, 2010. 390 с.
71. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве: монография / А.В. Габов, М.А. Егорова, С.Д. Могилевский и др.; отв. ред. М. А. Егорова. – М., 2015. 656 с.
72. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. - М., 1914. 332 с.
73. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. - СПб., 2004. 599 с.
74. Зборовский, Г.Е., Костина, Н.Б. Социология управления: учебное пособие / Г.Е. Зборовский, Н.Б. Костина. - М., 2004. 272 с.
75. Князев, С.Д. Административное право: учебное пособие / С. Д. Князев. - Владивосток, 1997. 110 с.
76. Козлов, Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М., 1976. 184 с.
77. Козлов, Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством СССР / Ю.М. Козлов. - М., 1976. 172 с.
78. Козлов, Ю.М., Овсянко, Д.М., Попов, Л.Л. Административное право / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов; под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. 697 с.
79. Кононов, П.И. Основные категории административного права и процесса: монография / П. И. Кононов. - М., 2013. 416 с.
80. Конституционное право: университетский курс: в 2 т. / С. В. Арбузов, Т. В. Бережная, И. А. Володько и др. ; под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 1. 432 с.
81. Копытин, Д.А. Правовое регулирование рекламного рынка. Предпринимательско-правовой аспект: монография / Д.А. Копытин. – М., 2010. 192 с.

82. Крючкова, П.В. Саморегулирование. Пособие для предпринимателей / П.В. Крючкова. - М., 2002. 166 с.
83. Крючкова, П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности как альтернатива избыточному государственному регулированию / П.В. Крючкова. – М., 2001. 95 с.
84. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М., 1988. 318 с.
85. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М., 1972. 278 с.
86. Лапина, М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие / М.А. Лапина; науч. ред. Демин А.А. М., 2006. 238 с.
87. Лескова, Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений / Ю.Г. Лескова. – М., 2013. 384 с.
88. Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М., 1974. 247 с.
89. Максимов, И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. – М., 2009. 464 с.
90. Мелехин, А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин. - М., 2007. 640 с.
91. Мицкевич, Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография / Л. А. Мицкевич – М., 2015. 296 с.
92. Ножкина, Т.В. Международный аудит: учеб. пособие / Т.В. Ножкина. – Петропавловск-Камчатский, 2007. 127 с.
93. Общая теория государства и права: учебник для вузов / отв. ред. Н.М. Марченко. М., 2001. Т. 3. 336 с.
94. Общее административное право: учебник / С.Н. Бабаев, Т. М. Бялкина, В.В. Гриценко и др.; под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. 848 с.

95. Пажитнов, К.А. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма / К.А. Пажитнов; отв. ред. Полянский Ф.Я. М., 1952. 211 с.
96. Петров, Г.И. Основы советского социального управления / Г.И. Петров. – Л., 1974. 291 с.
97. Петров, Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Л., 1972. 157 с.
98. Петров, Г.И. Сущность советского административного права / отв. ред.: Иоффе О.С. Л., 1959. 184 с.
99. Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. А.В. Касьянова, Е.В. Шестаковой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2015. 1505 с.
100. Предпринимательское право: курс лекций / Н.И. Клейн, Г. Е. Авилов, Д.Б. Орехов и др.; под ред. Н.И. Клейн. М., 1993. 480 с.
101. Предпринимательское (хозяйственное) право / под ред. О.М. Олейник. М., 1999. Т. 1. 727 с.
102. Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М, 2015. 928 с.
103. Романова, В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов / В.В. Романова. - М., 2012. 426 с.
104. Советское административное право. Часть общая: учебное пособие / Петров Г.И. - Л, 1960. 344 с.
105. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014. 596 с.
106. Старилов, Ю.Н. Административная юстиция: Теория, история, перспективы / Ю.Н. Старилов. – М., 2001. 304 с.
107. Старилов, Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы / Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 1998. 392 с.

108. Старилов, Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба / Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 2001. 624 с.
109. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права. В 2 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Старилов. – М., 2002. 728 с.
110. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 2 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. – М., 2002. 600 с.
111. Талапина, Э.В. Публичное право и экономика / Э. В. Талапина. - М., 2011. 520 с.
112. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. – Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.
113. Тихомиров, Ю.А. Публичное право. Учебник / Ю.А. Тихомиров. - М., 1995. 496 с.
114. Тихомиров, Ю.А. Современное публичное право. Учебник / Ю.А. Тихомиров. - М., 2008. 448 с.
115. Тихомиров, Ю.А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров. – М., 1984. 223 с.
116. Тосунян, Г.А. Банковское саморегулирование: монография / Г. А. Тосунян. - М., 2006. 304 с.
117. Чернявский, А.Г. Развитие саморегулируемых организаций в Российской Федерации: учебное пособие / А.Г. Чернявский. – М., 2013. 224 с.
118. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. - М., 2008. 448 с.
119. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е. Чиркин. – М., 2004. 475 с.
120. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. - М., 2007. 352 с.

121. Шершеневич, Г.Ф. Курс торгового права: в 4 ч. Т. 1 / Г.Ф. Шершеневич. - М., 2003. 412 с.
122. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. - М., 1985. 160 с.
123. Якуба О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. - М., 1972. 152 с.
124. Ямпольская, Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности / Ц.А. Ямпольская. - М., 1965. 195 с.

Научные статьи и публикации

125. Азаров, Д. Роль советов присяжных поверенных в формировании норм и принципов адвокатской этики / Д. Азаров // Адвокатская практика. 2009. № 5. С. 6-8.
126. Адарченко, Е.О. Административная правосубъектность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 410-414.
127. Алгазина, А.Ф. О некоторых проблемах классификации саморегулируемых организаций // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 1. С. 79-84.
128. Анохова, Е.В. Исторические основы саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности: зарубежный опыт / Е.В. Анохова // Вестник академии права и управления. 2011. № 25. С. 78-89.
129. Анохова, Е.В. Совершенствование законодательства как функция саморегулируемых организаций / Е.В. Анохова // Аудиторские ведомости. 2011. № 6. С. 28-32.
130. Арбузов, С.В. Договоры, соглашения и обычаи как источники муниципального права / С.В. Арбузов // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2007. № 2 (11). С. 36-41.

131. Баженова, О.И. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 13-23.

132. Басова, А.В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права / А.В. Басова // Юридический мир. 2008. №4. С. 59-63.

133. Богомольный Е.И., Назаров Д.Н., Бережной А.В. Саморегулирование – от истоков к современности / Е.И. Богомольный, Д.Н. Назаров, А.В. Бережной // Механизация строительства. 2011. № 12. С. 26-27.

134. Васильева, С.В., Заикин, С.С., Лебедев, А.О., Чаплинский, А.В. Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий / С.В. Васильева, С.С. Заикин, А.О. Лебедев, А.В. Чаплинский // Вестник Санкт-Петербургского университета: Серия 14, Право. 2011. № 3. С. 72 – 80.

135. Винтер, Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления / Г. Винтер // Право и политика. 2005. № 11. С. 51-74.

136. Герасимов, А.А. Зарубежный опыт регулирования деятельности саморегулируемых организаций / А.А. Герасимов // Адвокат. 2010. № 6. С. 46-55.

137. Глазов, Ю.В. Институционализация гильдейской организации купечества в России в первой трети XVIII века / Ю.В. Глазов // История государства и права. 2013. № 7. С. 54-56.

138. Глазунова, И.В., Алгазина, А.Ф. К вопросу об административной ответственности в сфере саморегулирования в РФ / И.В. Глазунова, А.Ф. Алгазина // Вестник ОмГУ. Серия «Право». 2016. № 3. С. 69-73.

139. Глушаченко, С.Б., Тотоев, Р.Р. 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.

140. Голева, О.Г. Ключевые направления саморегулирования: мировой опыт и его использование в российской практике / О.Г. Голева // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2. С. 265-269.

141. Горб, Е.Е. Проблематика рассмотрения саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих жалоб на действия своих членов / Е.Е. Горб // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 3. С. 23-27.

142. Грачев, Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса / Д.О. Грачев // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 121-126.

143. Гриценко В.В., Глущенко А.Н. Сравнительно-правовой анализ российского и зарубежного механизмов функционирования саморегулирования в здравоохранении: административно-правовой аспект / В.В. Гриценко, А.Н. Глущенко // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». 2016. № 2. С. 179-186.

144. Давыдов К.В., Стариков Ю.Н. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды / Стариков Ю.Н., Давыдов К.В. // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 4-9.

145. Джагарян, А.С. Конституционная природа муниципальных учреждений и ее отражение в зеркале реформы бюджетной сферы / А.С. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 82-100.

146. Долинская, В.В. Основные положения о юридических лицах: новеллы гражданского законодательства / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 6. С. 3-11.

147. Егорова, М.А. Частно-публичные начала приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческой корпорацией / М.А. Егорова // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 25-32.

148. Ежов, А.Н., Самойлов, С.А. Основные модели саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в зарубежной практике /

А.Н. Ежов, С.А. Самойлов // Вестник Московского государственного лингвистического университета. 2008. № 550. С. 82-101.

149. Елистратова, В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» / В.В. Елистратова // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 212-213.

150. Емченко, Л.Ю. Зарубежный опыт организации и осуществления аудиторской деятельности / Л.Ю. Емченко // Инновационная наука. 2016. № 3. С. 95-99.

151. Ершов, О.Г. К вопросу об организационно-правовой форме саморегулируемых организаций в сфере строительства после реформирования законодательства о юридических лицах / О.Г. Ершов // Вестник арбитражной практики. 2015. № 2. С. 7-12.

152. Ершова, И.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства / И.В. Ершова // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2142 – 2150.

153. Ершова, И.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») / И.В. Ершова // Право и Бизнес. 2014. № 3. С. 2-15.

154. Журина, И.Г. К вопросу о правовой природе саморегулирования / И.Г. Журина // Законодательство и экономика. 2009. № 5. С. 51-54.

155. Журина, И.Г. Можно ли признать саморегулируемую организацию юридическим лицом публичного права? / И.Г. Журина // Адвокат. 2009. № 6. С. 104-108.

156. Заворотченко, И.А. Саморегулируемые организации за рубежом / И.А. Заворотченко // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 89-98.

157. Зевайкина, А.Н. Проблемы организации аудиторской деятельности в Российской Федерации / А.Н. Зевайкина // Аудитор. 2005. № 7. С. 28-38.

158. Иванов, Р.Л. О понятии принципов права / Р.Л. Иванов // Вестник Омского университета. 1996. Вып. 2. С. 115-118.
159. Калинина, Л.Е. Публично-правовой статус саморегулируемых организаций арбитражных управляющих / Л.Е. Калинина // Право и экономика. 2011. № 7. С. 24-29.
160. Канунникова, Н.Г. О понятии принципов государственного управления / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 8-11.
161. Карелин, К.В., Погодина, Н.А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / К.В. Карелин, Н.А. Погодина // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72-74.
162. Кванина, В.В. Системные недостатки института саморегулирования / В.В. Кванина // Закон. 2014. № 8. С. 141-149.
163. Кепов, В.А. Исторические предпосылки и этапы формирования правовых основ саморегулирования / В.А. Кепов // Право и образование. 2011. № 7. С. 155-162.
164. Клименко А.В., Минченко О.А. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики / А.В. Клименко, О.А. Минченко // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 7-37.
165. Князев, С.Д. Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование / С. Д. Князев // Правоведение. 2001. № 5. С. 37 – 53.
166. Князев, С.Д. Административно-правовой статус гражданина: состояние и проблемы совершенствования / С. Д. Князев // Правоведение. 2003. № 5. С. 75 – 82.
167. Князев, С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С.Д. Князев //Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 16 – 22.

168. Кобзарь-Фролова, М.Н. Административно-правовое регулирование экономической деятельности таможенных органов / М.Н. Кобзарь-Фролова // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1114 – 1121.
169. Костюков, А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус / А.Н. Костюков // Правоведение. 1987. № 2. С. 13-19.
170. Костюков, А.Н. Реформа в никуда... / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58-63.
171. Кудашкин, А.В. К вопросу о саморегулировании в деятельности по оказанию частных услуг военного назначения: проблемы выбора правовой модели / А.В. Кудашкин // ЭНИ «Военное право». 2015. Вып. 2. С. 4-11.
172. Купреев, С.С. О содержании административно-правового статуса иностранцев в Российской Федерации / С.С. Купреев // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 49-52.
173. Кусков, А.С. Компенсационный фонд как способ обеспечения исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта / А.С. Кусков // Право и экономика. 2012. № 7. С. 39-42.
174. Лаптев, В.А. Акты саморегулируемых организаций как источник регулирования профессиональной и предпринимательской деятельности / В.А. Лаптев // Юрист. 2014 . № 20. С. 35-41.
175. Латыпов, Т.В. К вопросу о правовых категориях «корпоративный акт» и «локальный акт»: их соотношение и некоторые особенности применения в сфере спорта / Т.В. Латыпов // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 4. С. 20-24.
176. Лескова, Ю.Г. Особенности правового статуса отдельных видов некоммерческих организаций (на примере саморегулируемых организаций, микрофинансовых организаций) / Ю.Г. Лескова // Право и экономика. 2011. № 1. С. 18-23.

177. Лескова, Ю.Г. Роль и значение видового многообразия саморегулируемых организаций в модернизации экономических и правовых отношений / Ю.Г. Лескова // Гражданское право. 2011. № 2. С. 13-17.

178. Макаров, О.В. Совершенствование организационно-правовых основ публично-правовых институтов гражданского общества / О.В. Макаров // Юрист. 2015. № 16. С. 37-41.

179. Максимов И.В. Квазиадминистративные наказания (методология вопроса) / И.В. Максимов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2008. № 1. С. 58-75.

180. Мальцев, Н.Л. К вопросу о понятии «функции публичной власти» / Н.Л. Мальцев // Вестник Пермского университета. Выпуск 1(3). 2009. С. 25-33.

181. Манохин, В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления / В.М. Манохин // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 2-11.

182. Маслов, К.В. К вопросу о понятии налогового администрирования / К.В. Маслов // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2010. № 1. С. 35-40.

183. Матейкович, М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования / М.С. Матейкович // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 118-125.

184. Матненко, А.С. О понятии и структуре особенной части административного права / А.С. Матненко // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2(31). С. 65-67.

185. Мельничук, Г.В. Формирование лицензирования как правового института в США / Г.В. Мельничук // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 2. С. 258-264.

186. Митякина, И.В. Административно-правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации / И.В. Митякина // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 77-79.

187. Мороз А.А., Самойлов С.А. Регулирование строительной деятельности в США и Великобритании / А.А. Мороз, С.А. Самойлов // Актуальные проблемы строительного комплекса. 2008. № 1. С. 45-50.
188. Морозова, И.Г. Некоторые вопросы исторического развития саморегулируемых организаций / И.Г. Морозова // Законодательство и экономика. 2012. № 11. С. 75-79.
189. Николаев, И., Шульга, И. Устойчивость административных барьеров / И. Николаев, И. Шульга // Общество и экономика. 2003. № 4-5. С. 198-224.
190. Николаев, М. М. История возникновения и развития саморегулирования предпринимательской деятельности в России / М.М. Николаев // Право и экономика. 2014. № 11. С. 18-24.
191. Обыденов, А.Ю. Институциональные особенности саморегулирования бизнеса / А.Ю. Обыденов // Вопросы экономики. 2003. № 11. С. 88-98.
192. Осинцев, Д.В. О субъектах административной деятельности / Д.В. Осинцев // Юридический мир. 2015. № 10. С. 45-50.
193. Отнюкова, Г.Д. Саморегулируемые организации в сфере строительства / Г.Д. Отнюкова // Предпринимательское право. 2014. № 4. С. 3-9.
194. 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.
195. Петров, Д.А. Контрольная функция саморегулируемых организаций: содержание и проблемы осуществления / Д.А. Петров // Конкурентное право. 2014. № 1. С. 30-35.
196. Петров, Д.А. Обеспечение общественного интереса как проявление частноправовой природы саморегулируемых организаций / Д.А. Петров // Юридический мир. 2015. № 9. С. 55-59.
197. Петров, Д.А. Понятие и признаки саморегулирования как правового явления / Д.А. Петров // Юрист. 2013. № 20. С. 27-30.

198. Петров, Д.А. Принципы саморегулирования: критерии систематизации и виды / Д.А. Петров // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 18-21.
199. Петров, Д.А. Публичность как критерий саморегулирования / Д.А. Петров // Вестник СПбГУ. Сер. 14. 2013. Вып. 2. С. 26-35.
200. Пряженников М.О. Локальные нормативные акты в механизме локального правового регулирования социально-трудовых отношений / М.О. Пряженников // Социальное и пенсионное право. 2015. № 4. С. 42-47.
201. Романихин, А.В. Саморегулирование по-русски / А.В. Романихин // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 32-36.
202. Романовская, О.В. Правовой статус торгово-промышленной палаты / О.В. Романовская // Современное право. 2009. № 11. С. 52-57.
203. Романовская, О.В. Проблемы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права: современная практика и доктрина // Российский журнал правовых исследований. 2015. №1. С. 148-154.
204. Романовская, О.В. Саморегулирование в сфере здравоохранения // Менеджер здравоохранения. 2013. № 4. С. 13-19.
205. Ростовцева, Н.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в Российской Федерации / Н.В. Ростовцева // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 39-51.
206. Савоськин, А.В. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / А.В. Савоськин // Юридический мир. 2014. № 7. С. 13-17.
207. Салин, П.Б. Виды саморегулирования / П.Б. Салин // Юридическая мысль. 2009. № 6. С. 118-122.
208. Самойлов, А.С., Казинец, Л.А. Некоторые вопросы саморегулирования строительной деятельности в зарубежной практике / А.С. Самойлов, Л.А. Казинец // Вестник МГЛУ. Вып. 550. С. 229-245.

209. 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.
210. Середина, Н.А. Проблемы контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций: административно-правовой аспект / Н.А. Середина // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 79-83.
211. Синюгин, В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции / В.Ю. Синюгин // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25-28.
212. Ситдикова, Л.Б. Частноправовые и публично-правовые начала саморегулируемых организаций в сфере консультационной деятельности / Л.Б. Ситдикова // Юридический мир. 2015. № 11. С.28-32.
213. Скрипичников, Д.В. Некоторые вопросы законодательства о несостоятельности (банкротстве) Великобритании / Д.В. Скрипичников // Проблемы современной экономики. 2010. № 2. С. 276-279.
214. Смирнов, Н.Н. Предпосылки ответственности юридического лица в праве: постановка проблемы / Н.Н. Смирнов // Юрист. 2014. № 13. С. 10-13.
215. Смирнов, О.Ю. Законная минимизация путем кооперации / О.Ю. Смирнов // Налоговый вестник. 2009. № 10. С. 161-162.
216. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в России / Ю.Н. Стариков // "Lex russica". 2016. № 1. С. 21-33.
217. Стариков Ю.Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право / Ю.Н. Стариков // Закон. 2013. № 12. С. 81-96.
218. Стариков Ю.Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования / Ю.Н. Стариков // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2-13.

219. Стахов, А.И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода / А.И. Стахов // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 11-13.

220. Субанова, Н.В. Саморегулирование как альтернатива лицензированию предпринимательской деятельности / Н.В. Субанова // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 76-81.

221. Сунгатуллина, Л.А. Функции саморегулируемых организаций / Л.А. Сунгатуллина // Ученые записки Казанского университета. Серия: гуманитарные науки. 2014. Том 156. Номер 4. С. 118-129.

222. Талапина, Э.В. О правовом статусе саморегулируемых организаций / Э.В. Талапина // Право и экономика. 2003. № 11. С. 28-36.

223. Третьякова, С.Б. Публичный интерес, как базовый для появления саморегулируемых организаций в российском праве / С.Б. Третьякова // Административное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 71-77.

224. Федосюк, О.Ш. Правовые вопросы взаимодействия государственной инспекции строительного надзора Курской области с участниками строительного процесса / О.Ш. Федосюк // Правовые вопросы строительства. 2014. № 2. С. 12-14.

225. Хохлов, Е.С. К вопросу о юридической личности саморегулируемых организаций / Е.С. Хохлов // Законодательство. 2008. № 4. С. 22-32.

226. Худзинская, И.А. Законодательные основы саморегулирования в России: становление и развитие нормативно-правовой базы / И.А. Худзинская // Новый университет. Серия «Экономика и право». 2012. № 2(12). С. 56-60.

227. Шалыгин, Ю.И. Применение контрольно-надзорными органами законодательства об административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности / Ю.И. Шалыгин // Административное право. 2009. № 1. С. 27-50.

228. Шевкопляс, Н.А. Особенности административно-правового статуса саморегулируемых организаций в Российской Федерации / Н.А. Шевкопляс // Административное и муниципальное право 2013. № 9. С. 867 – 873.

229. Шехтер, А.И. Спорные вопросы, связанные с определением правового статуса объединений адвокатов / А.И. Шехтер // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2010. № 2. С. 55-61.

230. Шишкин, С.Н. Правовые методы и формы государственного регулирования экономики / С.Н. Шишкин // *Вестник Южно-Уральского государственного университета*. 2011. №27. С. 104-109.

231. Шмакова, Е.Б. Общественный интерес как условие изъятия собственности в конституциях зарубежных стран / Е.Б. Шмакова // *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 6. С. 7-10.

232. Щербакова М.А. Саморегулирование страховой деятельности / М.А. Щербакова // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 4. С. 37-42.

233. Ярков, В., Боннер, А., Никитин, С., Туманова, Л., Тай, Ю., Архипов, Д., Овчарова, Е., Голубок, С., Чумаков, А., Подоксенов, М., Гаврилов, Е., Буланов, М., Щербаков, Н., Плешанова, О. Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы / В. Ярков, А. Боннер, С. Никитин, Л. Туманова, Ю. Тай, Д. Архипов, Е. Овчарова, С. Голубок, А. Чумаков, М. Подоксенов, Е. Гаврилов, М. Буланов, Н. Щербаков, О. Плешанова // *Закон*. 2015. № 9. С. 18-32.

234. Carson J. Self-regulation in Securities markets // *World Bank Policy Research Working Paper Series*. Vol.5542. 2011. 75 p.

235. Huang H. Institutional Structure of Financial Regulation in China: Lessons from the Global Financial Crisis // *Journal of Corporate Law Studies*. April 2010. 35 p.

236. Jordan C., Hughes P. Which Way for Market Institutions: The Fundamental Question of Self-Regulation // *Berkeley Business Law Journal*. 2007. Vol. 4. 24 p.

Диссертации и авторефераты диссертаций

237. Баймуратова, З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Баймуратова Залифа Мажитовна. - М., 2010.

238. Басова, А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Басова Анна Владимировна. - М., 2008.

239. Богомолова, Т.П. Неправительственные саморегулируемые организации как институт становления гражданского общества в современной России: социологический анализ: дис. ...канд. соц. наук: 22.00.04 / Богомолова Татьяна Павловна. - М., 2006.

240. Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: М.: ВНИИСЗ, 1973.

241. Герасимов, А.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Герасимов Андрей Алексеевич. - М., 2011.

242. Грачев, Д.О. Правовой статус саморегулируемых организаций: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Грачев Дмитрий Олегович. - М., 2008.

243. Казанник, А.И. Координационная функция местных советов депутатов трудящихся в современный период: на материалах Восточной Сибири: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.711 / Казанник Алексей Иванович. - Иркутск, 1970.

244. Колтышев, М.С. Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Колтышев Максим Сергеевич. – М., 2007.

245. Колябин, А.Ю. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих как юридическое лицо: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Колябин Алексей Юрьевич. - Волгоград, 2006.

246. Крючкова, П.В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.01 / Крючкова Полина Викторовна. - М., 2005.

247. Максимович, О.Н. Саморегулирование в сфере предпринимательской деятельности как проявление гражданско-правового метода регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Максимович Олег Николаевич. - Казань, 2007.

248. Николаев, И.С. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в сфере недропользования в Российской Федерации (правовой аспект): дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Николаев Иван Сергеевич. – М., 2012.

249. Орлова, О.В. Правовые аспекты в деятельности комсомола: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Орлова Ольга Викторовна. – М., 1976.

250. Перфильев, А. В. Регулирование как функция государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Перфильев Александр Валентинович. – М., 2004.

251. Петров, Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.03 / Петров Дмитрий Анатольевич. – Санкт-Петербург, 2015.

252. Петров, М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Петров Михаил Петрович. – Саратов, 1998.

253. Полежаева Н.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций профессиональных участников рынков ценных бумаг России и США: сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Полежаева Наталья Александровна. - М., 2015.

254. Пузырев, С.В. Административный надзор и контроль как формы исполнительной деятельности органов внутренних дел: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Пузырев Сергей Викторович. - Саратов, 2006.

255. Салин, П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Салин Павел Борисович. - СПб., 2010.

256. Тай, Ю.В. Правовые проблемы арбитражного управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Тай Юлий Валерьевич. - М., 2005.

257. Третьякова, С.Б. Саморегулируемые организации как субъекты российского права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Третьякова Светлана Борисовна. – М., 2013.

258. Ястребов, О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Ястребов Олег Александрович. - М., 2010.

259. Block E. S. The emergence of self-regulatory organizations as institutional change. B.V.A., University of Notre Dame, 1999.

Справочная литература

260. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 2006. 944 с.

261. Экономический и юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. - М., 2004. 1088 с.

Электронные источники информации

262. Агеев, А.А. Выступление на Международной конференции, посвященной 20-летию нотариата России // URL: http://www.spravedlivo.ru/5_46648.html (дата обращения: 21.05.2016).

263. Адвокатам придётся освоить опыт саморегулирования // URL: <http://www.infocpo.ru/news/advokatam-pridyotsya-osvoit-opyt-samoregulirovaniya> (дата обращения: 26.04.2016).

264. Бирюкова Т.А., Кожевников О.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014 [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

265. Восковский А. СРО топчутся на пороге нормотворчества // <https://www.eg-online.ru/article/127758/> (дата обращения: 15.12.2016).

266. Доклад Министра экономического развития Российской Федерации А.В. Улюкаева по вопросу о совершенствовании системы саморегулирования // Официальный сайт Правительства Российской Федерации / URL: <http://government.ru/meetings/16651/stenograms/> (дата обращения: 02.05.2016).

267. Доклад Минэкономразвития России о результатах ежегодного мониторинга деятельности саморегулируемых организаций в отраслях экономики и сегментах рынка // URL: <http://pravda-o-sro.ru/wp-content/uploads/2016/10/Doklad-Minyekonomiki-Monitoring-SRO-2015.pdf> (дата обращения: 10.01.2017).

268. Европейский опыт саморегулирования: нам есть чему поучиться // URL: <http://nosoun.ru/articles/evropejskij-opyt-samoregulirovaniya-nam-est-chemu-pouchitsya.html> (дата обращения: 10.05.2016).

269. Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года №1982-XII «Об охране окружающей среды» // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1827 (дата обращения: 09.05.2016).

270. Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 390-V «О саморегулировании» // URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36858926 (дата обращения: 14.05.2016).

271. Законодательство Италии о банкротстве // URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052054.html> (дата обращения: 04.01.2017).

272. Законодательство США о банкротстве // URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052056.html> (дата обращения: 04.01.2017).

273. Законодательство Франции о банкротстве // URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051052052.html> (дата обращения: 05.01.2017).

274. Законопроект № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации / URL:

[http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/361FFC984B318CA543257F1F004A10C2/\\$FILE/957581-6_18122015_957581-6.pdf?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/361FFC984B318CA543257F1F004A10C2/$FILE/957581-6_18122015_957581-6.pdf?OpenElement) (дата обращения: 08.01.2016).

275. Концепция проекта Закона Республики Беларусь « О саморегулируемых организациях» // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/kk/Documents/kk_3/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B0%20%D0%9E%20%D0%A1%D0%A0%D0%9E.doc (дата обращения: 10.05.2015).

276. Кепов В.А., Ткачев П.А. Обзор зарубежного опыта развития саморегулируемых организаций [электронный ресурс] // Научно-аналитический журнал «Вестник» Санкт-Петербургского университета противопожарной службы МЧС России. 2011. № 3. URL: <http://vestnik.igps.ru/wp-content/uploads/V33/12.pdf>.

277. Ксавье До: для французских врачей непрерывное образование обязательно // URL: <https://ria.ru/interview/20101028/289757737.html> (дата обращения: 05.01.2017).

278. Лескова Ю.Г., Серова О.А., Диденко А.А., Алгазина А.Ф., Байтенова А.А., Васючкова О.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Специально для системы ГАРАНТ, 2016 [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

279. Модельный закон «О саморегулируемых организациях»: Принят на 29 пленарном заседании МПА СНГ (Постановление № 29-7 от 31 октября 2007 г.) [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

281. Обобщение практики реализации Росреестром функций по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков по результатам проведенных в 2015 году проверок их деятельности // Официальный сайт Росреестра / URL: <https://rosreestr.ru/upload/Doc/07-upr/Обзор%20за%202015%20год.pdf> (дата обращения: 03.01.2017).

282. Положение о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» // URL: <http://srороо.ru/upload/iblock/7с7/proekt-polozheniya-o-distsiplinarnom-komitete-roo.pdf> (дата обращения: 02.01.2017 г.).

283. Положение о порядке осуществления контроля Общероссийской общественной организацией «Российское общество оценщиков» // URL: <http://srороо.ru/upload/iblock/3d1/polozhenie-ob-osushchestvlenii-kontrolya-roo.pdf> (дата обращения: 06.01.2017).

284. Положение о раскрытии информации Саморегулируемой организации Ассоциации оценщиков «Сообщество профессионалов оценки» // URL: <http://сра-russia.org/about-partnership/standards-and-regulations/22/> (дата обращения: 02.01.2017 г.).

285. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2012 № 09АП-31975/2012 по делу № А40-91035/12-122-409 [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

286. Постановление ФАС Поволжского округа от 25.07.2013 г. по делу № А55-26714/2012 [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

287. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 05.10.2015 № 06АП-4953/2015 по делу № А73-6275/2015 [электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

288. Разбираем поправки к закону о СРО: Дисциплинарное воздействие // URL: <http://www.all-sro.ru/articles/razbiraem-popravki-k-zakonu-o-sro-distsiplinarnoe2> (дата обращения: 01.08.2016).

289. Результаты проверок деятельности саморегулируемых организаций в третьем квартале 2016 года // Официальный сайт Ростехнадзора / URL: http://www.gosnadzor.ru/building/inspect/proverki_2016/проверки%20СРО_3%20квартал%202016.doc (дата обращения: 04.01.2017).

290. Романовская О.В. Саморегулирование в сфере частной системы здравоохранения [электронный ресурс] // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2016. № 3. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=8086>.

291. Саморегулирование охватывает все новые сферы деятельности // URL: <http://www.center-ps.ru/news/1643> (дата обращения: 03.03.2015).

292. Сведения из государственного реестра саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью // Официальный сайт Росреестра / URL: https://rosreestr.ru/site/fiz/vnesenie-svedeniy-v-edinyy-gosudarstvennyy-reestr-samoreguliruemyykh-organizatsiy-v-otnoshenii-kotory/svedeniya-iz-gosudarstvennogo-reestra-samoreguliruemyykh-organizatsiy-v-otnoshenii-kotorykh-ne-oprede/?sphrase_id=4026370 (дата обращения: 20.12.2016 г.).

293. СРО в Великобритании // URL: http://www.all-sro.ru/sro_in_the_world/sro-v-es/sro-v-velikobritanii (дата обращения: 20.05.2016).

294. Указ Президента Республики Казахстан от 27 февраля 2014 г. № 757 «О кардинальных мерах по улучшению условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан» // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31510561#pos=10;-253 (дата обращения: 26.05.2015).

295. About Chartered Professional Accountants of Canada // URL: <https://www.cpacanada.ca/en/the-cpa-profession/about-cpa-canada> (дата обращения: 24.12.2016).
296. About FINRA // URL: <http://www.finra.org/about> (дата обращения: 24.05.2015).
297. About JMA// URL: https://www.med.or.jp/english/about_JMA/index.html (дата обращения: 06.01.2017).
298. About JSDA // URL: <http://www.jsda.or.jp/en/about/index.html> (дата обращения: 24.05.2015).
299. About JSCE // URL: <http://www.jsce-int.org/about> (дата обращения: 24.12.2016).
300. About NAHB // URL: <http://www.nahb.org/en/about-nahb.aspx> (дата обращения: 26.12.2016).
301. About the FRC // URL: <https://www.frc.org.uk/about> (дата обращения: 15.12.2016).
302. About the AIA // URL: <https://www.aia.org/pages/3711-about-the-aia> (дата обращения: 26.12.2016).
303. Authoritative Standards Publications // URL: <http://www.aicpa.org/Publications/AuthoritativeStandards/Pages/AuthoritativeStandards.aspx> (дата обращения: 12.12.2016).
304. Bankruptcy and Insolvency Act (R.S.C., 1985, c. B-3) // URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/b-3/> (официальный сайт Министерства юстиции Канады) (дата обращения: 06.01.2017).
305. Canadian Medical Association // URL: <https://www.cma.ca> (дата обращения: 06.01.2017).
306. Functions & history // URL: https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte_node_en.html (дата обращения: 20.12.2016).

307. History and Mission // URL: <http://www.hp.jicpa.or.jp/english/about/history/index.html> (дата обращения: 24.05.2015).

308. Industry self-regulation: role and use in supporting consumer interests // URL: https://ec.europa.eu/digital_agenda/sites/digital-agenda/files/dae-library/industry_self_regulation__role_and_use_in_supporting_consumer_interests.pdf (дата обращения: 20.05.2015).

309. Insolvenzordnung (InsO) // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/insol/BJNR286600994.html> (официальный сайт Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителей Федеративной Республики Германия) (дата обращения: 10.01.2017).

310. Join the National Voice for the Canadian Construction Industry // URL: <http://www.cca-acc.com/membership/> (дата обращения: 03.01.2017).

311. Ferber M.M. New Corporate Reorganization Law in Japan and German Insolvenzplan procedure – a comparison // URL: http://www.cimejes.com/word_doc/Japanese%20and%20German%20insolvency%20laws1.pdf (дата обращения: 05.01.2017).

312. Model for effective self-regulation 25th IOSCO Annual Conference Sydney, Australia // URL: http://www.iosco.org/library/annual_conferences/pdf/ac25-25.pdf (дата обращения: 23.05.2016).

313. Prudential Regulation Authority // URL: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Pages/about/default.aspx> (дата обращения: 23.05.2016).

314. United States Code // URL: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title15/chapter2B&edition=prelim> (дата обращения: 23.05.2016).

315. U.S. Code: Title 11 – Bankruptcy // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11> (дата обращения: 03.01.2017).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Проект

Федеральный закон

«О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6076; 2008, № 30, ст. 3604, 3616; 2009, № 18, ст. 2142; № 52, ст. 6450; 2010, № 31, ст. 4209; 2011, № 27, ст. 3880) следующие изменения:

1) В статье 2

а) Часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. В отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенного вида, федеральными законами могут устанавливаться дополнительные, а также повышенные по сравнению с указанными в настоящем Федеральном законе требования к членам саморегулируемой организации, к порядку формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации, его минимальному размеру, размещению средств такого фонда, страхованию ответственности членов саморегулируемой организации, требования о наличии дополнительных специализированных органов саморегулируемой организации с указанием их функций, дополнительные меры воздействия, применяемые саморегулируемой организацией в отношении своих членов.»

б) Часть 2.1 признать утратившей силу.

2) В статье 3

Часть 5 изложить в следующей редакции:

«5. Требования, предусмотренные пунктами 1 - 3 части 3 настоящей статьи и предъявляемые к саморегулируемым организациям, и требования, предъявляемые к некоммерческим организациям для признания их саморегулируемыми организациями, являются обязательными. Федеральными законами могут быть установлены дополнительные требования к некоммерческим организациям, объединяющим субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, для признания их саморегулируемыми организациями, а также могут быть установлены повышенные требования по сравнению с указанными в настоящем Федеральном законе требованиями к саморегулируемым организациям.»

3) В статье 5

Часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Федеральными законами могут быть предусмотрены случаи обязательного членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях.

Обязательное членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях не допускается в отраслях производства товаров (работ, услуг), связанных с применением источников повышенной опасности, значительной степенью рисков причинения вреда жизни или здоровью граждан.»

4) В статье 6

а) Пункт 8 части 1 изложить в следующей редакции:

«8) осуществляет контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а в случае, когда в соответствии с федеральными законами членство

в саморегулируемой организации является обязательным, также требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности;».

б) Пункт 9 части 1 изложить в следующей редакции:

«9) рассматривает жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а в случае, когда в соответствии с федеральными законами членство в саморегулируемой организации является обязательным, также требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности;».

5) В статье 9

а) Часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Предметом плановой проверки является соблюдение членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а в случае, когда в соответствии с федеральными законами членство в саморегулируемой организации является обязательным, также требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности.».

б) Часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Плановые проверки проводятся не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год на основании разрабатываемых саморегулируемыми организациями ежегодных планов.

Порядок подготовки ежегодного плана проведения плановых проверок определяется саморегулируемыми организациями с учетом требований настоящей статьи.

В ежегодных планах проведения плановых проверок членов саморегулируемых организаций указываются следующие сведения:

- 1) наименования юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или места фактического осуществления деятельности индивидуальными предпринимателями;
- 2) цель и основание проведения плановой проверки;
- 3) дата начала и сроки проведения плановой проверки;
- 4) иные установленные саморегулируемой организацией сведения.

Утвержденный саморегулируемой организацией ежегодный план проведения плановых проверок размещается на официальном сайте саморегулируемой организации в сети «Интернет» в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок.».

в) Часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Основанием для проведения внеплановой проверки является:

- 1) истечение срока исполнения членом саморегулируемой организации выданного предписания об устранении выявленного нарушения требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а в случае, когда в соответствии с федеральными законами членство в саморегулируемой организации является обязательным, также требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности;

2) поступление в саморегулируемую организацию жалобы, информации из иных источников о нарушении членом саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а в случае, когда в соответствии с федеральными законами членство в саморегулируемой организации является обязательным, также требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности.».

г) Дополнить частью 7.1. следующего содержания:

«7.1. Срок проведения каждой из проверок, предусмотренных настоящей статьей, не может превышать двадцать рабочих дней.

В исключительных случаях, установленных саморегулируемой организацией, срок проведения проверки может быть продлен, но не более чем на пятнадцать рабочих дней.».

д) Часть 8 изложить в следующей редакции:

«В случае выявления нарушения членом саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а в случае, когда в соответствии с федеральными законами членство в саморегулируемой организации является обязательным, также требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности, орган, осуществляющий контроль, в течение пяти рабочих дней со дня окончания проверки составляет акт проверки и выдает члену саморегулируемой организации предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

В течение 10 рабочих дней со дня составления акта проверки материалы проверки передаются в орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия.».

б) В статье 10

а) Часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия рассматривает жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, условий членства в саморегулируемой организации, а в случае, когда в соответствии с федеральными законами членство в саморегулируемой организации является обязательным, также требований настоящего Федерального закона, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности.».

б) Часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия в случаях, установленных саморегулируемой организацией, вправе принять решение о применении следующих мер дисциплинарного воздействия:

- 1) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения;
- 2) наложение на члена саморегулируемой организации штрафа;
- 3) иные установленные федеральными законами меры.».

7) В статье 13

Часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Федеральными законами могут устанавливаться дополнительные, а также повышенные по сравнению с указанными в настоящем Федеральном законе требования к порядку формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации, его минимальному размеру, размещению средств такого фонда, страхованию ответственности членов саморегулируемой организации.».

8) Статью 23 изложить в следующей редакции:

«Статья 23. Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций

1. Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (далее - органы государственного надзора) в порядке, установленном Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей.

2. Предметом государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций является соблюдение саморегулируемыми организациями требований настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенного вида.

3. Государственный надзор осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок.

4. Плановые проверки деятельности саморегулируемых организаций проводятся в соответствии с утвержденным органом государственного надзора планом проверок, не более чем один раз в два года в отношении саморегулируемых организаций, членство субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности в которых является обязательным, в остальных случаях – не более чем один раз в три года.

5. Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения саморегулируемой организацией выданного органом надзора за саморегулируемыми организациями предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации;

2) поступление в орган надзора за саморегулируемыми организациями обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, из средств массовой информации, иных источников о нарушении саморегулируемой организацией и ее должностными лицами требований настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенного вида.

6. Срок проведения проверки составляет не более двадцати рабочих дней со дня начала ее проведения. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного надзора, проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней.

7. В случае выявления при проведении проверки нарушений должностные лица органа государственного надзора, проводившие проверку, в пределах полномочий обязаны выдать саморегулируемой организации предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, принять по надзору за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

8. В случае невыполнения в установленный срок в течение одного года двух и более предписаний об устранении нарушений требований настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или

профессиональной деятельности определенного вида, орган государственного надзора обязан обратиться в арбитражный суд с заявлением об исключении саморегулируемой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций.» .

Статья 2

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; № 30, ст. 3029; № 44, ст. 4295; 2003, № 27, ст. 2700, 2708, 2717; № 46, ст. 4434; № 50, ст. 4847, 4855; 2004, № 31, ст. 3229; № 34, ст. 3529, 3533; № 44, ст. 4266; 2005, № 1, ст. 9, 13, 40, 45; № 10, ст. 763; № 13, ст. 1075, 1077; № 19, ст. 1752; № 27, ст. 2719, 2721; № 30, ст. 3104, 3131; № 50, ст. 5247; № 52, ст. 5574; 2006, № 1, ст. 4, 10; № 2, ст. 172; № 6, ст. 636; № 10, ст. 1067; № 12, ст. 1234; № 17, ст. 1776; № 18, ст. 1907; № 19, ст. 2066; № 23, ст. 2380; № 31, ст. 3420, 3438, 3452; № 45, ст. 4641; № 50, ст. 5279, 5281; № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 21, 29; № 16, ст. 1825; № 26, ст. 3089; № 30, ст. 3755; № 31, ст. 4007, 4008; № 41, ст. 4845; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008, № 18, ст. 1941; № 20, ст. 2251, 2259; № 29, ст. 3418; № 30, ст. 3604; № 49, ст. 5745; № 52, ст. 6235, 6236; 2009, № 7, ст. 777; № 23, ст. 2759; № 26, ст. 3120, 3122; № 29, ст. 3597, 3642; № 30, ст. 3739; № 48, ст. 5711, 5724; № 52, ст. 6412; 2010, № 1, ст. 1; № 19, ст. 2291; № 21, ст. 2525; № 23, ст. 2790; № 27, ст. 3416; № 30, ст. 4002, 4006, 4007; № 31, ст. 4158, 4164, 4193, 4195, 4206, 4207, 4208; № 41, ст. 5192; № 49, ст. 6409; 2011, № 1, ст. 10, 23, 29, 54; № 7, ст. 901; № 15, ст. 2039; № 17, ст. 2310; № 19, ст. 2714, 2715; № 23, ст. 3260; № 27, ст. 3873; № 29, ст. 4290, 4298; № 30, ст. 4573, 4585, 4590, 4598, 4600, 4601, 4605; № 46, ст. 6406; № 47, ст. 6602; № 48, ст. 6728; № 49, ст. 7025, 7061; № 50, ст. 7342, 7345, 7346, 7351, 7352, 7355, 7362, 7366; 2012, № 6, ст. 621; № 10, ст. 1166; № 19, ст. 2278, 2281; № 24, ст. 3069, 3082; № 29, ст. 3996; № 31, ст. 4320, 4330; № 41, ст. 5523; № 47, ст. 6402, 6403, 6404, 6405; № 49, ст. 6757; № 53, ст. 7577, 7602, 7640; 2013, № 8, ст. 720; № 14, ст. 1651, 1658, 1666; № 19, ст. 2323, 2325; № 26, ст. 3207, 3208, 3209; № 27, ст. 3454, 3469, 3470, 3477; № 30, ст. 4025, 4029, 4030,

4031, 4032, 4034, 4036, 4040, 4044, 4078, 4082; № 31, ст. 4191; № 43, ст. 5443, 5444, 5445, 5452; № 44, ст. 5624, 5643; № 48, ст. 6161, 6163, 6165; № 49, ст. 6327, 6341, 6343; № 51, ст. 6683, 6685, 6695, 6696; № 52, ст. 6961, 6980, 6986, 6994, 7002; 2014, № 6, ст. 557, 559, 566; № 11, ст. 1092, 1096; № 14, ст. 1562; № 19, ст. 2302, 2306, 2310, 2317, 2324, 2325, 2326, 2327, 2330, 2335; № 26, ст. 3366, 3379; № 30, ст. 4211, 4214, 4218, 4228, 4233, 4244, 4248, 4256, 4259, 4264, 4278; № 42, ст. 5615; № 43, ст. 5799; № 48, ст. 6636, 6638, 6642, 6643, 6651) следующие изменения:

В главе 14:

а) Дополнить статьей 14.52.1 следующего содержания:

«14.52.1 Нарушение саморегулируемой организацией обязанности по ведению реестра членов саморегулируемой организации -

1. Незаконный отказ или уклонение от внесения сведений в реестр членов саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, либо внесение таких сведений без оснований, предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, либо внесение в реестр членов саморегулируемых организаций недостоверных сведений

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей.»

б) дополнить статьей 14.52.2 следующего содержания:

«14.52.2 Нарушение саморегулируемой организацией обязанности по контролю за осуществлением членами саморегулируемой организации профессиональной деятельности

1. Неосуществление саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, контроля за деятельностью членов саморегулируемой организации либо нарушение предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами сроков и периодичности проведения проверок -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц – от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей.».

в) дополнить статьей 14.52.3 следующего содержания:

«14.52.3 Нарушение саморегулируемой организацией требований, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, требований, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность, за исключением случаев, предусмотренных статьей 14.52, статьей 14.52.1, статьей 14.52.2 настоящего Кодекса, -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -

наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.»