

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
КАФЕДРА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Магистерская диссертация  
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция  
программа «Гражданское право, семейное право,  
международное частное право»  
заочной формы обучения, группы 01001560  
Андросовой Юлии Сергеевны

Научный руководитель  
старший преподаватель  
гражданского права и процесса  
к.ю.н., Бондаренко С.С.

Рецензент  
доцент кафедры трудового и  
предпринимательского права  
Юридического института НИУ  
«БелГУ»,  
д.ю.н., Туранин В.Ю.

БЕЛГОРОД 2017

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ</b> .....	11
1.1. Предпосылки становления и развития отношений, связанных с деятельностью саморегулируемых организаций.....	11
1.2. Реформа института саморегулирования в Российской Федерации.....	20
<b>ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ</b> .....	33
2.1. Порядок создания саморегулируемых организаций.....	33
2.2. Основные функции, контроль и надзор за деятельностью саморегулируемой организации.....	41
<b>ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ НЕКОТОРЫХ ВИДОВ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ</b> .....	56
3.1. Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.....	56
3.2. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих.....	67
<b>Заключение</b> .....	78
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	82

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Введение института саморегулирования в некоторых секторах экономики России явилось результатом административной реформы, в числе важных направлений которой выступали принятие ряда нормативно-правовых актов, позволяющих перераспределить ряд функций между органами государства и саморегулируемыми организациями. В итоге многие виды деятельности из разряда лицензируемых переведены на саморегулирование: саморегулируемые организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства; саморегулируемые организации в сфере рекламы; саморегулируемые организации оценщиков; саморегулируемые организации аудиторов; саморегулируемые организации в сфере финансового рынка; саморегулируемая организация ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов; саморегулируемая организация актуариев; саморегулируемая организация медиаторов.

Общей тенденцией в современном мире является развитие саморегулирования, которое выражается в самостоятельной инициативной деятельности субъектов гражданских правоотношений по регулированию собственной деятельности. Саморегулирование и государственное регулирование в развитых государствах выступают как своего рода конкурентные механизмы, совокупно обеспечивающие стабильный правопорядок. Для содействия деятельности по саморегулированию и более эффективного проведения идеи саморегулирования создаются саморегулируемые ассоциации, к которым можно отнести объединения, создаваемые в самых различных областях. Поддержка саморегулирования является одной из целей административной реформы, проводимой в Российской Федерации.

С 30.12.2015 г. вступило в силу распоряжение Правительства РФ № 2776-

р "О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования"<sup>1</sup>, нормами важно руководствоваться при разработке государственной политики и формировании законодательства в отдельных сферах предпринимательства либо иной деятельности. Очевидно, что пришло время теоретической и практической оценки подходов Концепции в целях определения направлений совершенствования института саморегулирования и создания отраслевых институтов законодательства.

Среди саморегулируемых ассоциаций особое место занимают саморегулируемые организации (далее - СРО) как организации, активным образом участвующие в регулировании. Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 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" (далее - Закон N 99-ФЗ) внесены изменения в ГК РФ. СРО должны быть приведены в соответствие с ассоциацией (союзом).

В исследовании деятельности СРО важное место имеет сравнительно-правовой анализ. В Великобритании саморегулируемые организации были созданы после принятия Закона о финансовых рынках (Financial Services Act 1986), который позволил профессиональным участникам рынка ценных бумаг получать такой статус не только от государства, но и путем членства в саморегулируемой организации. В Соединенных Штатах Америки законодательно закреплён несколько иной подход – саморегулируемыми организациями считаются те организации, которые участвуют в регулировании путем установления правил ведения деятельности на рынке ценных бумаг, к ним, прежде всего, относятся биржи, принимающие собственные внутренние правила, а также ассоциация дилеров ценными бумагами. В последнее время в США наблюдается тенденция к укрупнению саморегулируемых организаций.

В настоящее время сформировано отечественное законодательство о саморегулируемых организациях, которые по нашему мнению должны стать

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 2 (часть II). - Ст. 458.

активными участниками регулирования предпринимательской деятельности. Между тем законодательство о саморегулируемых организациях в России не составляет единую систему. Во-первых, Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» не распространяется на саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй. Во-вторых, законодательство предусматривает возможность как добровольного, так и обязательного членства в СРО (в зависимости от сферы деятельности СРО). Эти две позиции представляют две противоположные идеи СРО, одновременное существование которых в законодательстве нельзя считать обоснованным.

Основной причиной обозначенной ситуации является недостаточная теоретическая разработка правового статуса саморегулируемых организаций в отечественной науке гражданского права. В результате при разработке федеральных законов нет единого подхода к идее саморегулирования и саморегулируемых организаций.

Сохраняется тенденция обоснования сущности саморегулируемых организаций как институтов публичного права, наделенных контрольными функциями, что нельзя признать правильным.

Изложенные обстоятельства определяют актуальность исследования правового статуса саморегулируемых организаций с целью разработки новых теоретических положений и предложений по совершенствованию российского законодательства.

**Объектом диссертационного** исследования выступают закономерности гражданско-правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций.

**Предметом диссертационного** исследования являются нормы права,

определяющие правовой режим саморегулируемых организаций.

**Целью** настоящей магистерской диссертации является комплексное теоретическое исследование основных вопросов, связанных с деятельностью саморегулируемых организаций в праве зарубежных государств и российском праве.

Исходя из обозначенной цели, автором при написании настоящей работы ставились следующие **задачи**:

1. Исследовать предпосылки становления и развития отношений, связанных с деятельностью саморегулируемых организаций;
2. Изучить историю становления и развития законодательства о саморегулируемых организациях в праве зарубежных стран;
3. Проанализировать саморегулирование как этап административной реформы в Российской Федерации;
4. Определить порядок создания, основные функции, права и обязанности, контроль и надзор за деятельностью саморегулируемых организаций;
5. Выявить специфику основных видов саморегулируемых организаций.

В процессе исследования использовались следующие **методы** научного познания: диалектический метод, метод анализа и синтеза, формально-логический, историко-правовой и сравнительно-правовой методы, а так же системный и статистический методы и т.д.

**Теоретической основой** проведенного исследования являются труды российских ученых: С. В. Бахина, Е. И. Васьковского, В. В. Витрянского, Н. Г. Дорониной, Н. Л. Дювернуа, А. А. Иващенко, А. И. Каминки, Н. И. Клейн, А. Л. Кононова, О. А. Красавчикова, И. М. Кулишера, В. П. Мозолина, Е. А. Павлодского, И. А. Покровского, В. А. Рахмиловича, А. фон-Резона, Н. Г. Семилютиной, Е. А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Г. Ф. Шершеневича и т.д.

**Нормативно-правовой основой** данного исследования является в первую очередь Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральные

законы РФ, Постановления правительства РФ и другие нормативно-правовые акты, в той или иной степени, регулирующие отношения, связанные с исследуемой темой.

**По результатам проведенного исследования** можно сформулировать следующие выводы:

1. Саморегулируемые организации как некоммерческие организации следует относить к частноправовой сфере деятельности. СРО имеют специфический статус и осуществляют свою деятельность не только в интересах своих членов, но и более широкого круга субъектов - клиентов, инвесторов, потребителей. Существующая концепция признания СРО только публично-правовыми образованиями не состоятельна. СРО отличаются от любой из существующих ныне ассоциаций (союзов, объединений), они обладают правом на отраслевое нормотворчество (регулирование) в отношении своих участников и под их материальную ответственность за результаты своей деятельности. СРО является представителем интересов своих членов перед государством и гражданами, а с другой - квалифицированного представителя частноправовых интересов. В системе СРО, как профессиональных участников, возможно обеспечить надлежащее использование творческого потенциала лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, либо иную профессиональную деятельность.

2. Изучение сравнительно-правового опыта деятельности саморегулируемых организаций в США, Великобритании, Германии показывает, что при вступлении в состав саморегулируемых организаций действует принцип добровольности. В настоящее время в мире происходят процессы, которые неизбежно ведут к революционным изменениям в способах регулирования деятельности по организации торговли. Быстрыми темпами развиваются "Альтернативные Торговые Системы" (АТС), являющиеся, в отличии от действующих СРО, коммерческими организациями. Появляются новые технологии в области торговли через компьютерную сеть "Интернет", позволяющие принимать участие в заключении сделок контрагентам напрямую,

минуя посредников. Все это неизбежно влияет на появление новых, альтернативных саморегулированию подходов к организации и регулированию деятельности различных субъектов на рынке ценных бумаг. Названные тенденции следует учитывать при развитии СРО в России. В основу формирования принципа добровольности вхождения в состав СРО должен быть положен интерес его членов в усиленных охранительных механизмах хозяйствующих субъектов.

3. В настоящее время саморегулирование получает соответствующую нормативно-правовую базу, однако принятый Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» нуждается в существенных изменениях. При осуществлении таких изменений важно учитывать имеющуюся практику саморегулирования (наилучшим образом сегодня она развивается в области несостоятельности). На определенном этапе развития СРО возникает большое количество внутренних норм, по существу аналогичным административным регламентам. В такой ситуации лицо, желающее получить допуск к профессии, обязан пройти процедуру, практически аналогичную современной. Фактически, как и ранее прогнозировалось многими учеными и специалистами, практика применения Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не принесла желаемого результата правового регулирования, а, наоборот, оказалось своеобразным дополнительным правовым препятствием на пути свободы осуществления предпринимательской деятельности. Фактически участники СРО подвергаются двойному контролю – как со стороны государственных органов, так и со стороны саморегулируемых организаций.

4. В современный период саморегулирование осуществляется в двух формах: обязательной и добровольной. Обязательное саморегулирование предусмотрено в императивном порядке, определяющее обязательное участие хозяйствующего субъекта в СРО. К названной категории относятся: субъекты, выполняющие инженерные изыскания или осуществляющие архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства; ревизионные союзы

сельскохозяйственных кооперативов; организации оценщиков; арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций операторов электронных площадок; организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах; саморегулируемых организаций аудиторов; организаций кредитных кооперативов; организаций в области энергетического обследования; организаций актуариев.

Организации, подпадающие под добровольный порядок деятельности СРО, следующие: организации виноградарей и виноделов; организации в сфере рекламы; организации в сфере кадастровой деятельности; организации патентных поверенных; организации в сфере теплоснабжения; организации медиаторов. Вместе с тем, участие с добровольных СРО зачастую навязывается, поэтому эффективность членства в таких организациях весьма низкая. Антимонопольным органам следует усилить борьбу против принудительного включения членов в СРО.

5. Возложение на саморегулируемые организации, основанные на обязательном членстве субъектов предпринимательской деятельности, контрольных полномочий в подобном объеме является определенной модификацией контрольной деятельности государства и, как правило, связано с отменой лицензирования регулируемого вида деятельности. При этом обращает на себя внимание явно неудачная формулировка законодателя, буквальное прочтение которой означает обязанность саморегулируемых организаций осуществлять контроль за соблюдением оценщиками любых федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ.

Очевидно, что контроль со стороны СРО не должен заменять собой контроль в области налоговых, трудовых и иных правоотношений. Полагаем, в Закон об оценочной деятельности необходимо внести уточнение, согласно которому функцией СРО оценщиков является осуществление контроля за соблюдением требований нормативно-правовых актов Российской Федерации регулирующих отношения, возникающих при осуществлении оценочной

деятельности.

6. Главной функцией СРО должна являться компенсация его членам возможных убытков, связанных с их экономической деятельностью.

Сформулированные в магистерской работе выводы и предложения базируются на материалах практики рассмотрения и разрешения споров, связанных с исследуемой темой, арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

**Магистерская диссертация состоит** из введения, трех глав по два параграфа, выводов и предложений, списка нормативно-правовых актов и использованной литературы.

## **ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

### **1.1. Предпосылки становления и развития отношений, связанных с деятельностью саморегулируемых организаций**

В последние годы в нашу жизнь вошло понятие "саморегулируемые организации". Только на уровне закона это понятие встречается более десяти раз.

«В Великобритании и США саморегулируемые организации (СРО) появились в начале 20 века. Идея самоуправления состоит в защите интересов работников одной и той же профессии. Саморегулирование направлено на взаимодействие государственного регулирования и контроля за деятельностью предпринимателей с надзором организаций за деятельностью своих членов.

В России институт саморегулируемых организаций ставит задачу реформирования государственного аппарата с целью защиты предпринимателей, в первую очередь инвесторов, от избыточного государственного контроля и необоснованного вмешательства в сферу рыночных отношений».<sup>1</sup>

С подписанием президентом страны после почти 4-х летней дискуссии и вступлением в силу базового федерального закона «О саморегулируемых организациях» появилась правовая база для реализации заявленного правительством курса в части создания механизмов реальной защиты интересов субъектов предпринимательской деятельности, снижения степени давления государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения, практического перехода к дерегулированию экономики, эффективному сочетанию государственного регулирования экономики с саморегулированием субъектов экономической деятельности,

---

<sup>1</sup> Юридические лица в российском гражданском праве: Монография. В 3 т. Виды юридических лиц в российском законодательстве" (том 2) / отв. ред. А.В. Габов. "ИНФРА-М" - 2015. - С.423.

становлению гражданского общества в Российской Федерации.

Государство в свою очередь сможет в большей мере сосредоточиться на эффективном выполнении базовых функций: защиты безопасности, прав и свобод граждан, обеспечения гарантий соблюдения единых правил игры на основе Закона, чтобы постепенно избавить экономику от избыточных рычагов государственного регулирования, одновременно оптимизировав функции министерств и ведомств, освобождая их от необходимости осуществления функций всеобъемлющего контроля за участниками рынка<sup>1</sup>.

Саморегулируемые организации как некоммерческие организации публичного значения, имеющими специфический статус и осуществляющими свою деятельность не только в интересах своих членов, но и гораздо более широкого круга лиц - клиентов, инвесторов, потребителей. СРО должны отличаться от любой из существующих ныне ассоциаций (союзов, объединений). СРО обладают правом на отраслевое нормотворчество (регулирование) в отношении своих участников и под их материальную ответственность за результаты своей деятельности. СРО, как представителя и выразителя интересов своих членов перед государством, а с другой - квалифицированного агента государственно-общественных интересов. В среде СРО, как профессиональных участников, возможно обеспечить эффективное использование творческого и профессионального потенциала лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность либо профессиональную деятельность.

Первые европейские фондовые биржи возникли в Амстердаме и в Лондоне в XVIII веке. Самая старейшая фондовая биржа на территории США - Филадельфийская - начала действовать с 1754 года. Крупнейшая в мире Нью-Йоркская фондовая биржа появилась в 1792 году. 17 мая 1792 года под сенью платанового дерева, растущего на Уолл-Стрите, в стремлении к установлению ответственности и доверия на рынке 24 брокера подписали соглашение о

---

<sup>1</sup> См.: Титов Д. Хоронить рано. Но настрой - больничный // Экономика и жизнь. - 2006. - № 8 (февраль). - С. 4.

едином уровне комиссионных и предоставлении друг другу льгот во время переговоров о продаже ценных бумаг.

В отличие от саморегулирования деятельности участников рынка полномочия государства как регулятора рынка ценных бумаг всегда основывались не на договоре сторон, а на требованиях закона. Реализуя административно-властные полномочия на рынке ценных бумаг, государство устанавливает правила, обязательные для соблюдения эмитентами, участниками рынка ценных бумаг и инвесторами, действуя не в интересах какой-либо узкой группы лиц, а в интересах всех членов общества. Для этого создаются специальные уполномоченные государственные органы, главной функцией которых является обеспечение защиты прав неопытных инвесторов. В США Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) была создана в 1934 году, то есть почти полтора века спустя образования первых СРО<sup>1</sup>.

Опыт стран с развитым рынком ценных бумаг по развитию и реформированию системы СРО, накопленный за последние десятилетия, позволяет сделать следующие выводы.

1. Именно биржи и депозитарно-клиринговые организации на протяжении вот уже нескольких столетий остаются основными саморегулируемыми организациями профессиональных участников рынка ценных бумаг во всех развитых странах, обеспечивающими реальную организацию участников рынка, разработку и соблюдение ими высоких стандартов профессиональной деятельности, генерирующими новые идеи и технологии на рынке ценных бумаг. Со своей стороны государственные органы всемерно поддерживают национальные торговые, клиринговые и расчетные организации.

2. Попытки создания модели СРО с обязательным или добровольно-принудительным членством участников рынка и делегированием таким СРО

---

<sup>1</sup> См.: Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса // Журнал российского права. - 2004. - № 1. - С. 124.

части полномочий государства в США и Великобритании нельзя считать в полной мере удачными и завершенными. Тем более опасно пытаться без достаточного творческого осмысления копировать эти модели в России.

3. Все изменения в системе СРО, предполагающие появление новых обязанностей участников рынка и перераспределение полномочий между государственными организациями и СРО, осуществляются только на основании закона и с учетом особенностей экономической, политической и правовой системы, сложившейся в обществе<sup>1</sup>.

Рассмотрим эти выводы более подробно на примере США, Великобритании и Германии.

США. В настоящее время на американском рынке ценных бумаг действуют два разных типа организаций, называемых "саморегулируемыми" (Self-Regulatory Organization, или SRO).

Первый тип - это уже частично упоминавшиеся инфраструктурные организации, которые сами являются профессиональными участниками рынка ценных бумаг. Это, например, Нью-йоркская фондовая биржа (New York Stock Exchange, или NYSE), Депозитарно-трастовая компания (Depository Trust Company, или DTC), Национальная клиринговая корпорация на рынке ценных бумаг (National Securities Clearing Corporation, или NSCC), Клиринговая корпорация на рынке опционов (Option Clearing Corporation, или OCC) и другие инфраструктурные организации.

За более чем 200-летний период сущность саморегулирования на рынке ценных бумаг в США осталась прежней и состоит, прежде всего, в добровольном самоограничении прав участников рынка, действующих в своих интересах, и передача ими полномочий по регулированию тех или иных отношений на рынке ценных бумаг специально создаваемой ими организации. Права и обязанности такого СРО возникают на основании договора между участниками рынка ценных бумаг, членство в ней для участников рынка

---

<sup>1</sup> См.: Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса // Журнал российского права. - 2004. - № 1. - С. 122.

ценных бумаг является добровольным<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время в мире происходят процессы, которые неизбежно ведут к революционным изменениям в способах регулирования деятельности по организации торговли на рынке ценных бумаг. В США и в других странах ускоренными темпами развиваются так называемые "Альтернативные Торговые Системы" (ATS), являющиеся, в отличие от действующих СРО, коммерческими организациями. Появились технологии торговли через компьютерную сеть "Интернет", позволяющие участвовать в процессе совершения сделок с ценными бумагами инвесторам напрямую, минуя финансовых посредников. Все это неизбежно влияет на появление новых, альтернативных саморегулированию подходов к организации и регулированию деятельности различных субъектов на рынке ценных бумаг.

Кроме того, рынок ценных бумаг все больше интегрируется в комплексный финансовый рынок, на котором функционируют универсальные финансовые компании и банки и на котором все более явно ощущается необходимость комплексного подхода к регулированию рисков профессиональной деятельности организации на финансовом рынке. В этих условиях все более настоятельной становится задача интеграции деятельности различных органов регулирования и организации комплексного контроля за всеми сегментами финансового рынка.

Второй тип СРО на американском рынке - это Национальная ассоциация дилеров рынка ценных бумаг (National Association of Securities Dealers, или NASD), созданная на основании закона, а именно, внесенных в 1938 году поправок в Закон о торговле ценными бумагами 1934 года. В соответствии с этими поправками членство в этой СРО стало обязательным только для брокеров и дилеров. Без членства в NASD организация не может получить

---

<sup>1</sup> Т.П. Шишмарева. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих и ее участие в производстве по делу о несостоятельности (Банкротстве) // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 4. - С.26.

разрешение (лицензию) на деятельность на рынке ценных бумаг, стать членом биржи, клиринговой или депозитарной организации.

NASD - это модель СРО, предполагающая делегирование этой организации на основании закона определенной (весьма незначительной) части полномочий публичной (государственной) власти по регулированию и контролю за деятельностью брокеров и дилеров. Однако при этом главным регулятором и контролером на рынке ценных бумаг остается государственный орган - Securities and Exchange Commission (SEC), наделенный значительными полномочиями исполнительной, представительной, и отчасти судебной власти.

По нашему мнению, деятельность NASD на рынке ценных бумаг не во всех случаях может служить примером, достойным для подражания. Многие специалисты обращают внимание на присутствующую в NASD проблему явного конфликта интересов между деятельностью по регулированию рынка ценных бумаг и предпринимательской деятельностью на этом же рынке. Дело в том, что NASD - это не одна компания, а целый холдинг, в котором не так-то просто решить, кто именно занимается саморегулированием, а кто "делает бизнес".

Материнская компания NASD называется "The National Association of Securities Dealers, Inc. (NASD)". Членами этой организации, которая номинально является СРО, в соответствии с требованиями американского законодательства являются свыше 5,5 тысяч брокеров и дилеров. Указанная материнская компания владеет 100% капитала следующих дочерних компаний:

- NASD Regulation, Inc. (NASD Regulation);
- The Nasdaq Stock Market (Nasdaq);
- Nasdaq International Market Initiatives, Inc. (NIMI);
- Nasdaq International, Ltd (Nasdaq International);
- Securities Dealers Insurance Company Ltd. (SDIC);
- Securities Dealers Risk Purchasing Insurance Group (SDRP).

Из вышеперечисленных компаний только NASD Regulation осуществляет функцию по регулированию рынка ценных бумаг, которой NASD делегировала

свои функции СРО, полученные ею на основании закона.

Все другие перечисленные организации в холдинге NASD - это чисто коммерческие фирмы, оказывающие услуги в качестве торговой системы (National Association of Securities Dealers Automated Quotations System, или NASDAQ), консультантов, разработчиков новых продуктов и технологий и страховых организаций.

На примере NASD хорошо видно, как даже на развитом рынке, на котором уделяется огромное внимание вопросам регулирования и предотвращения конфликтов интересов, где эффективно работают органы государственной исполнительной и судебной власти, занимающая монопольные позиции СРО постепенно превращается в организацию с явно коммерческим уклоном и все меньше напоминает саморегулируемую организацию как таковую.

В связи с этим возникает вопрос о том, нужно ли пытаться повторять американский опыт с делегированием полномочий публичной государственной власти той или иной организации в условиях российской правовой системы, где не всегда эффективно работает судебная система, да и участников рынка, которых надо регулировать и контролировать, в настоящее время не так уж много.

Напомним, что аналогичная проблема с конфликтом интересов между регулятором и предпринимателем уже возникала и на российском рынке ценных бумаг при разделении функций двух организаций - НАУФОР (СРО) и НП "Торговая система "РТС" (организатор торговли). Следует отметить, что в то время эта проблема на российском рынке ценных бумаг была успешно разрешена, что отнюдь не означает, что эта проблема не возникнет снова, в условиях когда действующие СРО сталкиваются с проблемами изыскания дополнительных источников финансирования своей деятельности.

В США законодатель не пытается "загнать" под лоно СРО непосредственно инфраструктурные организации, выступающие в качестве организаторов торговли, клиринговых центров или депозитариев для

профессиональных участников рынка ценных бумаг и инвестиционных фондов, которые, как было уже отмечено, по своему статусу являются СРО. Их деятельность на рынке ценных бумаг вполне успешно координируется разного рода добровольными ассоциациями и объединениями. Например, деятельность регистраторов регулируется Securities Transfer Association и Corporate Transfer Association, которые по американскому законодательству не имеют статуса СРО.

Учитывая особую значимость указанных институтов для американского общества и участников рынка ценных бумаг, регулирование и контроль за деятельностью бирж, торговых систем, клиринговых и депозитарных организаций осуществляется непосредственно SEC.

Великобритания. Здесь Законом от 1986 года (The Financial Services Act 1986) принята весьма специфическая система делегирования полномочий государственной (публичной) власти на рынке ценных бумаг, которая, по признанию самих же англичан, не раз демонстрировала свою неповоротливость и неэффективность в случаях кризисных ситуаций с правами инвесторов.

В соответствии с Законом 1986 года регулирование рынка ценных бумаг в Великобритании было возложено на Кабинет министров (Secretary of State). Этот правительственный орган свои полномочия по регулированию рынка ценных бумаг делегировал специальной организации - Securities and Investments Board (SIB). Эта организация финансируется за счет взносов участников рынка, но не имеет статуса саморегулируемой организации. По законодательству Великобритании SIB вправе самостоятельно выдавать лицензии на право осуществления инвестиционной деятельности на рынке ценных бумаг, но может делегировать эти полномочия СРО, что на практике SIB и сделал.

При этом разными сферами инвестиционной деятельности "руководят" разные СРО. The Securities and Futures Authority (SFA) занимается брокерами-дилерами, являющимися членами London Stock Exchange (LSE), London Futures and Options Exchange (LIFFE), London Metal Exchange (LME) и других товарных бирж Великобритании. Другая СРО - The Investment Management Regulatory

Organisation (IMRO) - регулирует деятельность управляющих компаний и попечителей, организующих функционирование схем коллективного инвестирования и пенсионных планов. Третья СРО - Personal Investment Authority (PIA) организует деятельность индивидуальных предпринимателей в сфере управления и консультирования коллективных инвестиционных, пенсионных и страховых схем.

Такая система узковедомственных СРО в Великобритании сегодня пришла в явное противоречие с процессами универсализации деятельности участников рынка ценных бумаг и потребностями комплексного регулирования отношений, возникающих на финансовом рынке.

Формально в Великобритании членство в СРО не является обязательным. Разрешение на право осуществлять инвестиционную деятельность (direct authorization) компании могут получать в СРО или напрямую в SIB. Однако на практике второй вариант - явление редкое. При этом одна и та же компания может являться членом двух и более СРО.

В отличие от США биржи и клиринговые организации формально не называются в Великобритании СРО. Они осуществляют свою деятельность на рынке ценных бумаг не на основании обычного разрешения (authorization) как все другие участники рынка ценных бумаг, а только при условии получения от SIB статуса "признанной" инвестиционной биржи или "признанной" клиринговой организации. Фактически же роль и функции бирж и клиринговых организаций в отношении их членов в Великобритании аналогичны практике, сложившейся в США. Также как и в США, законодательство Великобритании не требует от бирж, организаторов торговли, клиринговых и депозитарных организаций членства в СРО. Как и в США, СРО здесь призваны защищать мелкого и среднего неискушенного инвестора, предоставляя возможность профессиональным участникам рынка ценных бумаг самостоятельно урегулировать возникающие между ними отношения.

Заметим еще раз, что система СРО в Великобритании весьма громоздка и не всегда функционирует эффективно. Как показывает практика, эта система не

смогла предотвратить массовые нарушения прав инвесторов в известных скандалах с пенсионными фондами Максвелла, банкротства "Берингс" и в других ситуациях. Лидеры правящей в Великобритании лейбористской партии неоднократно заявляли о необходимости радикальных изменений этой системы СРО и передаче их функций одной организации типа SIB.

Германия. Пример Германии интересен тем, что законодательство о ценных бумагах здесь вообще не предусматривает понятия СРО. Тем не менее, основанные на принципах добровольного членства такие организации как Франкфуртская фондовая биржа, кассовый союз и иные союзы выполняют здесь функции по саморегулированию рынка ценных бумаг, установлению стандартов деятельности на рынке ценных бумаг и профессиональной этики его участников, а также контролю и обеспечению их соблюдения.

## **1.2. Реформа института саморегулирования в Российской Федерации**

С 30.12.2015 г. вступило в силу распоряжение Правительства РФ № 2776-р "О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования"<sup>1</sup>, нормами важно руководствоваться при разработке государственной политики и формировании законодательства в отдельных сферах предпринимательства либо иной деятельности. Очевидно, что пришло время теоретической и практической оценки подходов Концепции в целях определения направлений совершенствования института саморегулирования и создания отраслевых институтов законодательства.

Следует поддержать критическую оценку Концепции саморегулирования: «к величайшему сожалению, авторы Концепции саморегулирования при ее создании отталкивались от установившейся в юридической доктрине и правоприменительной практике парадигмы публично-правовой природы

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 2 (часть II). - Ст. 458.

саморегулируемых организаций.»<sup>1</sup> Институт саморегулирования следует рассматривать как институт частного права, где саморегулирование по своей сути выступает регулятивным инструментом равноправного профессионального сообщества, обеспечивающего качественное выполнение работ, оказания услуг, как основу стабильного развития бизнеса.

1 декабря 2007 года был принят Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>2</sup>, разработка которого длилась около шести лет. То есть сегодня закону немногим более 10 лет. Необходимо отметить, что еще в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах»<sup>3</sup> в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы было названо развитие саморегулируемых организаций в области экономики. В концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 15 октября 2005 года № 1789-р<sup>4</sup>, также было сохранено указание на необходимость развития саморегулирования экономической деятельности, а также предлагалось передать саморегулируемым организациям отдельные государственные функции. Такие мероприятия, по мнению авторов Конституции, должны были способствовать оптимизации контрольных и надзорных функций органов управления и привести к упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности. Особо подчеркнем тот факт, что развитие саморегулирования связывалось таким направлением административной реформы, дерегулирование экономики и оптимизация функций и структуры органов исполнительной власти, а разработка административных регламентов – со стандартизацией и процедурной регламентацией деятельности органов управления.

---

<sup>1</sup>Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: Монография". "Юстицинформ. – 2017 // СПС Консультант плюс.- 2017.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О саморегулируемых организациях" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2007. - N 49. Ст. 6076.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 30. - Ст. 3046.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 46. - Ст. 4720.

На наш взгляд, установление стандартов качества и доступности государственных услуг представляет собой самостоятельное направление деятельности, лишь в небольшой степени связанное с разработкой административных регламентов – процедурных нормативно-правовых актов, «определяющих последовательность действий органа исполнительной власти, обеспечивающих исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций»<sup>1</sup>. В связи с изложенным, не совсем ясно по каким причинам авторы Концепции объединили эти два различных направления в одном подразделе и озаглавили его «Стандартизация и регламентация».

Однако следует остановиться на другом аспекте соотношения указанных понятий: если административные регламенты – необходимое условие качественного и эффективного исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, то регламенты – принадлежность области государственного управления, т.е. той сферы, где необходимо и оправдано государственное вмешательство. Саморегулирование же – абсолютно противоположное направление реализации мероприятий административной реформы, поскольку сам смысл введения саморегулирования в какой-либо отрасли экономической деятельности означает устранение государства от прямых методов воздействия на эту сферу общественных и производственных отношений.

Анализ Федерального закона «О саморегулируемых организациях» убеждает в необходимости абсолютно иного подхода к пониманию терминов «саморегулирование» и «административные регламенты» (процедурные нормы). На страницах научных журналов в течение достаточно долгого времени звучат пессимистические оценки результатов проведения

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 46. - Ст. 4720.

административной реформы<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что на различных ее направлениях удалось добиться результатов разного уровня. Так, в сфере разработки и принятия административных регламентов можно говорить о достижении некоторых успехов (разработано и принято достаточно много административных регламентов, посвященных процедурной стороне организации деятельности различных органов исполнительной власти). Вместе с тем трудно не соглашаться с исследователями, которые отрицательно оценивают результаты административной реформы, по крайней мере, когда речь идет о развитии саморегулирования.

«С принятием в 2001 году курса на сокращение избыточного госрегулирования хозяйственной деятельности был подготовлен пакет законопроектов по снижению административного давления на экономику»<sup>2</sup>. В результате законопроектной работы были приняты следующие нормативные акты:

- Федеральный закон от 8 августа 2001 года №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»;

- Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании»;<sup>3</sup>

- Федеральный закон от 1 декабря 2007 года №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Как видно, указанный «пакет документов» принимался в течение шести лет и состоит из пяти документов, практика применения многих из которых связана с серьезными проблемами и свидетельствует о том, что такие цели, как сокращение административных барьеров и уменьшения чиновничьего давления на бизнес, не были достигнуты в результате принятия этих нормативных актов. Практически ни один из них не стал актом прямого действия в силу следующих

---

<sup>1</sup> См.: Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: Некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. - 2006. - № 11. - С. 12.

<sup>2</sup> Мигин С. Стимул к саморегулированию. - М., - Статут. - 2006. – С.13.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 52 (ч. 1). - Ст. 5140.

обстоятельств:

- процедура лицензирования в каждой конкретной сфере деятельности проводится на основании подзаконных нормативных актов;

- регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей остается одной из самых сложных и «непрозрачных» административных процедур в связи с сугубо ведомственным подходом налоговых органов, о чем красноречиво свидетельствует практика многочисленных неправомерных отказов в регистрации, ликвидации и внесения изменений в учредительные документы юридических лиц.

Федеральные законы «О техническом регулировании» и «О саморегулируемых организациях» носят рамочный характер и в большей степени вызывают вопросы правоприменителей, чем дают на них ответы.

Представляется правильным утверждение С. Мигина о том, что сложившаяся ситуация вызвана прежде всего «сопротивлением со стороны сильных групп специальных интересов, заинтересованных в извлечении административной ренты»<sup>1</sup>. Тем не менее трудно согласиться с его утверждением о том, что «стала очевидной невозможность устранения системных недостатков государственного регулирования одним лишь принятием «процедурных» законов. Это привело к трансформации политики деbüroкратизации в общее дерегулирование экономики, осуществляемое в рамках реализации административной реформы»<sup>2</sup>.

Таким образом, во-первых, автор также разделяет мнение о том, что административно-процедурное регулирование – принадлежность прямого государственного управляющего воздействия, а саморегулирование – принципиально иное, противоположное направление государственной политики. Причем он справедливо считает, что только одного, даже развитого и качественного, административно-процедурного регулирования для общественного благосостояния недостаточно и саморегулирование – осознанная необходимость для нашего общества. Однако нельзя не заметить,

---

<sup>1</sup> См.: Мигин С. Стимул к саморегулированию. - М., Статут. - 2006. – С.18.

<sup>2</sup> См.: Там же. - С.19.

что избрание в каждом конкретном случае применительно к каждому конкретному объекту управляющего воздействия того или иного способа – сложнейший вопрос. Ошибка в применяемом методе может иметь пагубные последствия.

Следовательно, Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» - пример не самого взвешенного нормотворчества, хотя бы потому, что при определении ключевых терминов, таких как «саморегулируемая организация», не учтены положения действующего законодательства об отдельных видах саморегулируемых организаций. Так, согласно п. 3 ст. 3 указанного Федерального закона, саморегулируемой организацией признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 12 января 1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», только при условии ее соответствия всем установленным настоящим Федеральным законом требованиям:

1. объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное;

2. наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;

3. обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами посредством установления в отношении членов саморегулируемой организации требования страхования и посредством формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации.

При формулировании такого общего определения саморегулируемой организации не были учтены положения специальных нормативных актов, регулирующих положение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, саморегулируемых организаций оценщиков, однако расходование средств компенсационного фонда организации на такие цели, как обеспечение дополнительной имущественной ответственности арбитражных управляющих не предусмотрено. Кроме того, обязательным условием признания за некоммерческой организацией статуса саморегулируемой необходимо наличие стандартов и правил профессиональной деятельности и представление их регистрирующему органу. На практике большинство саморегулируемых организаций арбитражных управляющих имеет такие стандарты, которые, однако, считаются внутренними документами, в связи с чем на регистрацию не представлялись. Возникает вопрос: неужели в связи с этими обстоятельствами такие организации могут утратить статус саморегулируемых? Кроме того, при принятии Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не были учтены позитивные результаты практической работы, прежде всего саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Учет опыта функционирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих справедливо называют в литературе в качестве «необходимого условия выработки дальнейших законодательных решений, направленных на развитие института саморегулируемых организаций, распространения его на более широкий круг общественных отношений в социально-экономической сфере, что в свою очередь выступает одним из важнейших условий успешной реализации административной реформы»<sup>1</sup>.

Пример относительно давно работающих саморегулируемых организаций показывает, что, во-первых, для успешного функционирования саморегулируемых организаций необходимо наличие целого пакета нормативных документов, одного же рамочного закона недостаточно; во-

---

<sup>1</sup> См.: Карлин А. Саморегулирование – существенно значимый элемент эффективного механизма несостоятельности // Российская юстиция. - 2004. - № 2. - С. 16.

вторых, «характеристики организаций саморегулирования очень сильно различаются в зависимости от сферы деятельности, являющейся предметом саморегулирования, структуры соответствующего отраслевого рынка, принципов, на которых строится членство, и целого ряда других факторов. Соответственно нахождение баланса интересов и закрепления в специальном законе компромиссных универсальных норм представляет собой высшей степени нетривиальную задачу»<sup>1</sup>.

«Особенности саморегулирования в строительной сфере установлены в Градостроительном кодексе Российской Федерации (глава 6.1). Кодексом определены цели саморегулируемых организаций, требования к ним, полномочия Национального объединения строителей, правила приема и выхода из саморегулируемой организации, введен и финансовый инструмент ответственности, такой как компенсационный фонд. То есть члены одной саморегулируемой организации несут за своего члена не только моральную, но и материальную ответственность».<sup>2</sup>

На наш взгляд, законодатель избрал для «проверки на прочность» института саморегулирования не самые удачные сферы, поскольку некачественное ведение деятельности в области проектирования, строительства и инженерных изысканий может представлять существенную угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан. Вызывает сомнение и возможность осуществления указанных видов деятельности в соответствии с правилами, нормами и стандартами, выработанными практически самими субъектами предпринимательской деятельности либо их представителями.

Более того, содержание ст. 20 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не позволяет установить, какой орган должен вести реестр саморегулируемых организаций проектировщиков и строителей. С учетом того, что включение в соответствующий реестр –

---

<sup>1</sup> См.: Мигин С. Стимул к саморегулированию. – М., - Статут. - 2006. – С. 25.

<sup>2</sup> Ишин А.В., Капинус Н.И. Саморегулирование в строительстве: понятие, проблемы, совершенствование // Законы России: опыт, анализ, практика.- 2015. - №4. - С.30-36.

обязательное условие для приобретения статуса саморегулируемой организации, сложно представить, на каких условиях должны будут вести хозяйствующие субъекты деятельность в области проектирования, строительства и инженерных изысканий после отмены лицензирования указанных видов деятельности – получить лицензию будет невозможно, равно как и стать членом саморегулируемой организации, поскольку последнюю невозможно будет создать.

Кроме того, нельзя оставлять без внимания следующие обстоятельства: несмотря на противопоставление институтов саморегулирования и административно-процедурного регламентирования, не могут оставаться незамеченными достаточно жесткие правила для саморегулируемых организаций и их членов:

- законодатель предъявляет требования к обязательному членству в саморегулируемой организации, являющемуся необходимым условием ведения соответствующей предпринимательской деятельности;

- законодатель предъявляет обязательные требования к составу органов саморегулируемой организации – в ней должны быть орган, осуществляющий контроль за соблюдением членными саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации, и орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия;

- деятельность членов саморегулируемой организации подлежит обязательным плановым и внеплановым проверкам со стороны саморегулируемой организации;

- исключение из членов саморегулируемой организации как мера дисциплинарного воздействия фактически пресекает ведение соответствующей предпринимательской деятельности.

Изучение Федерального закона «О саморегулируемых организациях» позволяет сделать вывод о том, что помимо указанных дисциплинарных и контрольных органов саморегулируемой организации для успешной работы

необходимо:

- орган, занимающийся разработкой стандартов и правил профессиональной деятельности;
- орган, рассматривающий вопросы конфликта интересов;
- орган, занимающийся представлением интересов саморегулируемой организации и ее членов в различных государственных и муниципальных органах.

Таким образом, налицо достаточно громоздкий аппарат; кроме того, как только эти структурные подразделения будут созданы, встанет вопрос о процессуальной регламентации их работы (в особенности контрольных и дисциплинарных органов). Соответственно саморегулируемой организации понадобятся некие процедурные акты, подобия административных регламентов. Что свидетельствует о «возвращении» к административно-процедурному регулированию, но уже на ином уровне - своеобразные аналоги административных процедур неминуемо должны будут появиться и в саморегулируемых организациях, причем они будут не менее «жесткими», чем существующие административные регламенты.

Например, обязательно потребуются процедурный акт, регламентирующий порядок вступления в члены саморегулируемой организации. На этом этапе фактически профессиональное сообщество будет решать вопрос о допуске к определенной сфере деятельности нового субъекта. На примере строительства можно говорить о том, что в настоящее время этот процесс проходит в рамках административной процедуры. Возникает вопрос: если отказ от административно – процедурного регулирования в пользу саморегулирования неминуемо вызывает к жизни, по сути, тот же процессуальный порядок, но осуществляемый иным субъектом, нужны ли были такие изменения и каков был их смысл?

Более того, если вернуться к вопросу о том, что деятельность в области проектирования и строительства потенциально может причинить существенный вред, охраняемый законом правам и интересам других

субъектов, то, какое – то время спустя законодатель может прийти к выводу о невозможности полного ухода от прямых разрешительных методов воздействия, и в этом случае административные барьеры «удвоятся, а субъекты предпринимательской деятельности окажутся под двойной контрольно-надзорной нагрузкой – не только со стороны государства в лице его компетентных органов, но и со стороны саморегулируемой организации, которая, напомним, обязана проводить в отношении своих членов плановые и внеплановые проверки и имеет право по итогам этих проверок применять к ним меры дисциплинарного воздействия.

На практике такой эффект часто имеет место опять же в области саморегулирования деятельности арбитражных управляющих: проверить их деятельность имеет право как регулирующий орган (Федеральная регистрационная служба), так и саморегулируемая организация. Таким образом, «неудобная» кандидатура оказывается под двойным давлением, имеющим своим источником, как регулирующий орган, так и саморегулируемую организацию. С учетом того, что на практике не нарушить Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» иногда просто невозможно ввиду его неясности и противоречивости, участь «неудобного» арбитражного управляющего незавидна.

Таким образом, может возникнуть «обратный эффект»: Федеральный закон о саморегулируемых организациях может «стать очередным инструментом «барьерного» регулирования предпринимательской деятельности. К числу возможных рисков следует отнести:

- возникновение двойного регулирования субъектов предпринимательской либо профессиональной деятельности – со стороны государства и саморегулируемой организации;
- ограничение конкуренции вследствие деятельности саморегулируемой организации;
- перенос «барьерной» активности групп специальных интересов из сферы государственного регулирования в сферу саморегулирования с

сохранением возможности извлечения административной ренты в новых институциональных условиях»<sup>1</sup>.

Если к такой безрадостной картине добавить еще и возможность общего ухудшения качества предоставляемых услуг и выполняемых работ в связи с фактическим отсутствием в настоящее время каких-либо требований к разработчикам стандартов и правил саморегулируемой деятельности, к содержанию самих стандартов, к уровню профессиональной подготовленности субъектов соответствующих видов деятельности и их работников, то, вероятно, законодателю стоит задуматься о целесообразности осуществляемых действий и степени «юридической зрелости» принятого нормативного акта.

Итак, по итогам исследованных вопросов можно сделать следующие выводы:

- создание качественного административно-процедурного регулирования, равно как и развития саморегулирования, - равнозначные и равноважные направления административной реформы;

- противопоставление этих методов воздействия не всегда уместно, поскольку характер применяемого метода должен зависеть от предмета регулирования;

- чрезмерное увлечение как одним, так и другим способом равноопасно и не принесет положительного результата;

- в настоящее время саморегулирование получает соответствующую нормативно-правовую базу, однако принятый Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» нуждается в существенных изменениях и коррективах;

- при осуществлении таких корректив необходимо учитывать имеющуюся практику саморегулирования (наилучшим образом она развита сейчас в области несостоятельности);

- на определенном этапе (в развитые и зрелые саморегулируемые организации) возникает множество внутренних норм, по существу

---

<sup>1</sup> См.: Мигин С. Стимул к саморегулированию.- М., - Стаут, 2006. – С. 29.

аналогичным современным административным регламентам и административным процедурам;

- при таких обстоятельствах субъект, желающий получить допуск к профессии, должен будет пройти процедуру, практически аналогичную современной;

- как предсказывалось ранее, практика применения Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не дала желаемого эффекта регулирования, а, наоборот, оказалось дополнительным инструментом «барьерного» регулирования, поскольку субъекты предпринимательской деятельности подвергаются двойному регулированию – как со стороны государства, так и со стороны саморегулируемой организации.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

### 2.1. Порядок создания саморегулируемых организаций

В современный период саморегулирование осуществляется в двух формах: обязательная и добровольная. Обязательное саморегулирование предусмотрено в императивном порядке, определяющее обязательное участие хозяйствующего субъекта в СРО. К названной категории относятся субъекты: выполняющие инженерные изыскания или осуществляющие архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства;<sup>1</sup> ревизионные союзы сельскохозяйственных кооперативов;<sup>2</sup> организации оценщиков;<sup>3</sup> арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций операторов электронных площадок;<sup>4</sup> организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах;<sup>5</sup> саморегулируемых организаций аудиторов;<sup>6</sup> организаций кредитных кооперативов;<sup>7</sup> организаций в области энергетического обследования;<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 16.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 08.12.1995 N 193-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О сельскохозяйственной кооперации" // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 50. - Ст. 4870.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.07.1998 N 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 1998. - N 31. - Ст. 3813.

<sup>4</sup> Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 43. - Ст. 4190.

<sup>5</sup> Федеральный закон "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2007. - N 1 (ч. 1). - Ст. 7.

<sup>6</sup> Федеральный закон "Об аудиторской деятельности" // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 1. - Ст. 15.

<sup>7</sup> Федеральный закон "О кредитной кооперации" // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 29. - Ст. 3627.

организаций актуариев.<sup>23</sup>

Добровольное саморегулирование осуществляется в областях и сферах предпринимательской деятельности, в которых отсутствуют императивные требования закона об обязательности осуществления этой деятельности лишь в составе саморегулируемых организаций. Организации, подпадающие под добровольный порядок деятельности СРО, следующие: организации виноградарей и виноделов;<sup>4</sup> организации в сфере рекламы;<sup>5</sup> организации в сфере кадастровой деятельности;<sup>6</sup> организации патентных поверенных;<sup>7</sup> организации в сфере теплоснабжения;<sup>8</sup> организации медиаторов.<sup>9</sup>

Статус саморегулируемой организации может приобрести некоммерческая организация, созданная в целях, предусмотренных федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 1. - Ст. 15.

<sup>2</sup> Федеральный закон "Об актуарной деятельности в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2013. - N 44.- Ст. 5632.

<sup>3</sup> Актуарная деятельность - деятельность по анализу и количественной, финансовой оценке рисков и (или) обусловленных наличием рисков финансовых обязательств, а также разработке и оценке эффективности методов управления финансовыми рисками.

<sup>4</sup> Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" (в отношении саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов) // Собрание законодательства РФ - 1995. - N 48.- Ст. 4553.

<sup>5</sup> Федеральный закон "О рекламе" // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 12. - Ст. 1232.

<sup>6</sup> Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" // Собрание законодательства РФ. - 2007. - N 31. - Ст. 4017.

<sup>7</sup> Федеральный закон "О патентных поверенных" // Собрание законодательства РФ - 2009. - N 1. - Ст. 24.

<sup>8</sup> Федеральный закон "О теплоснабжении" // Собрание законодательства РФ. - 2010. - N 31. - Ст. 4159.

<sup>9</sup> Федеральный закон "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" // Собрание законодательства РФ. - 2010. - N 31. - Ст. 4162.

вида.<sup>1</sup>

«Согласно 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.

В организационно-правовой форме ассоциации (союза) создаются, в частности, объединения лиц, имеющие целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения адвокатов, нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и другие), саморегулируемые организации и их объединения.

Ассоциации (союзы) могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, соответствующие целям их создания и деятельности, предусмотренным уставами таких ассоциаций (союзов).

Ассоциация (союз) является собственником своего имущества. Ассоциация (союз) отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом, если иное не предусмотрено законом в отношении ассоциаций (союзов) отдельных видов.

Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов, если иное не предусмотрено законом.

Члены ассоциации (союза) не отвечают по ее обязательствам, за

---

<sup>1</sup> Лескова Ю.Г., Антропцева И.О., Малунова (Почежерцева) З.А., Холкина М.Г., Артемьев Е.В., Слесарев С.А., Тишин Р.В. Комментарий к ФЗ от 13 июня июля 2015 г. N 223-ФЗ "О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в ст. ст. 2 и 6 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (постатейный) // СПС Консультант плюс. – 2017.

исключением случаев, если законом или уставом ассоциации (союза) предусмотрена субсидиарная ответственность ее членов.

Ассоциация (союз) по решению своих членов может быть преобразована в:

- общественную организацию (добровольные объединения граждан, объединившихся в установленном законом порядке на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей, для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей);

- автономную некоммерческую организацию (унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности);

- фонд (унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая благотворительные, культурные, образовательные или иные социальные, общественно полезные цели).

Особенности правового положения ассоциаций (союзов) отдельных видов могут быть установлены законами.

В силу статьи 123.9 ГК РФ число учредителей ассоциации (союза) не может быть менее двух. Законами, устанавливающими особенности правового положения ассоциаций (союзов) отдельных видов, могут быть установлены иные требования к минимальному числу учредителей таких ассоциаций (союзов).

Устав ассоциации (союза) должен содержать сведения о ее наименовании и месте нахождения, предмете и целях ее деятельности, условия о порядке вступления (принятия) членов в ассоциацию (союз) и выхода из нее, сведения о составе и компетенции органов ассоциации (союза) и порядке принятия ими

решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, об имущественных правах и обязанностях членов ассоциации (союза), о порядке распределения имущества, оставшегося после ликвидации ассоциации (союза).

Согласно статье 123.10 и пункту 2 статьи 65.3 ГК РФ к исключительной компетенции высшего органа ассоциации (союза) относятся:

- определение приоритетных направлений деятельности, принципов образования и использования имущества;
- утверждение и изменение устава;
- определение порядка приема в состав участников и исключения из числа участников, кроме случаев, если такой порядок определен законом;
- образование других органов и досрочное прекращение их полномочий, если уставом в соответствии с законом это правомочие не отнесено к компетенции иных коллегиальных органов;
- утверждение годовых отчетов и бухгалтерской (финансовой) отчетности, если уставом в соответствии с законом это правомочие не отнесено к компетенции иных коллегиальных органов;
- принятие решений о создании других юридических лиц, об участии в других юридических лицах, о создании филиалов и об открытии представительств, за исключением случаев, если уставом принятие таких решений по указанным вопросам отнесено к компетенции иных коллегиальных органов;
- принятие решений о реорганизации и ликвидации, о назначении ликвидационной комиссии (ликвидатора) и об утверждении ликвидационного баланса;
- избрание ревизионной комиссии (ревизора) и назначение аудиторской организации или индивидуального аудитора.

Также к исключительной компетенции высшего органа ассоциации (союза) относится принятие решений о порядке определения размера и способа уплаты членских взносов, о дополнительных имущественных взносах членов

ассоциации (союза) в ее имущество и о размере их субсидиарной ответственности по обязательствам ассоциации (союза), если такая ответственность предусмотрена законом или уставом.

В ассоциации (союзе) образуется единоличный исполнительный орган (председатель, президент и т.п.) и могут образовываться постоянно действующие коллегиальные исполнительные органы (совет, правление, президиум и т.п.).

По решению высшего органа ассоциации (союза) полномочия органа ассоциации (союза) могут быть досрочно прекращены в случаях грубого нарушения этим органом своих обязанностей, обнаружившейся неспособности к надлежащему ведению дел или при наличии иных серьезных оснований.

Член ассоциации (союза) в соответствии со статьями 123.11 и пунктом 1 статьи 65.2 ГК РФ осуществляет следующие корпоративные права в порядке, установленном в соответствии с законом уставом ассоциации (союза):

- участвует в управлении делами, за исключением случая, предусмотренного пунктом 2 статьи 84 ГК РФ;
- в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом и учредительным документом, получает информацию о деятельности и знакомится с бухгалтерской и иной документацией;
- обжалует решения органов, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом;
- требует возмещения причиненных юридическому лицу убытков;
- оспаривает совершенные сделки, требует применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок.

Участники могут иметь и другие права, предусмотренные законом или учредительным документом.

Он также вправе на равных началах с другими членами ассоциации (союза) безвозмездно, если иное не предусмотрено законом, пользоваться оказываемыми ею услугами.

Член ассоциации (союза) вправе выйти из нее по своему усмотрению в любое время.

Члены ассоциации (союза) наряду с обязанностями, предусмотренными для участников корпорации (см. пункт 4 статьи 65.2 ГК РФ), также обязаны уплачивать предусмотренные уставом членские взносы и по решению высшего органа ассоциации (союза) вносить дополнительные имущественные взносы в имущество ассоциации (союза).

Член ассоциации (союза) может быть исключен из нее в случаях и в порядке, которые установлены в соответствии с законом уставом ассоциации (союза).

Членство в ассоциации (союзе) неотчуждаемо. Последствия прекращения членства в ассоциации (союзе) устанавливаются законом и (или) ее уставом.

Так же, как и любая некоммерческая организация, ассоциация (союз) подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее - Закон N 129-ФЗ), с учетом установленного Законом N 7-ФЗ порядка государственной регистрации некоммерческих организаций.

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) ассоциации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций (далее - уполномоченный орган), или его территориальным органом.

Внесение в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации ассоциации осуществляется уполномоченным в соответствии со статьей 2 Закона N 129-ФЗ федеральным органом исполнительной власти на основании принимаемого уполномоченным органом или его территориальным органом решения о государственной регистрации.

Ассоциация, как и любая некоммерческая организация, может быть ликвидирована на основании и в порядке, которые предусмотрены ГК РФ,

Законом N 7-ФЗ и другими федеральными законами.

Статья 61 ГК РФ предусматривает два вида оснований и, следовательно, два порядка ликвидации юридического лица:

- обычный;
- принудительный.

Принудительная ликвидация организации - это своего рода санкция за допущенные правонарушения. Она осуществляется только по решению суда».<sup>1</sup>

Порядок регистрации саморегулируемой организации (СРО):

1. Необходимо зарегистрировать в Управлении Минюста России некоммерческое партнерство далее - (НП) по профессиональному признаку. Устав некоммерческого партнерства должен быть составлен в соответствии с Федеральным законом "О саморегулируемых организациях", но в названии некоммерческого партнерства слова "саморегулируемая" быть не должно.

2. Необходимо внести сведения о зарегистрированном некоммерческом партнерстве в реестр саморегулируемых организаций (реестр СРО). Каждый реестр саморегулируемых организаций ведет или будет вести (по мере открытия соответствующего реестра саморегулируемых организаций) тот государственный орган, который ранее осуществлял выдачу лицензий на ведение соответствующего вида деятельности.

3. После внесения в реестр саморегулируемых организаций (реестр СРО), необходимо подать документы в Управление Министерства юстиции и внести в название некоммерческого партнерства изменения - добавить слово "саморегулируемая".

По каждому профессиональному признаку, по которому можно создать саморегулируемую организацию, создается отдельный реестр саморегулируемых организаций.

В данный момент созданы следующие реестры саморегулируемых организаций:

---

<sup>1</sup> Семенихин В.В. Все о некоммерческих юридических лицах. "ГроссМедиа". – 2014. // СПС Консультант плюс. – 2017.

- реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;
- реестр саморегулируемых организаций оценщиков;
- реестр саморегулируемых организаций Ростехнадзора с системой электронного взаимодействия (СЭВ РТН);
- реестр саморегулируемых организаций в строительстве;
- реестр саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах;

Подводя итог по параграфу, следует подчеркнуть, что основной функцией СРО является разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

## **2.2. Основные функции, контроль и надзор за деятельностью саморегулируемой организации**

Согласно ст. 6 Федерального закона №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», саморегулируемая организация осуществляет следующие основные функции:

«1) разрабатывает и устанавливает условия членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации;

2) применяет меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные настоящим Федеральным законом и внутренними документами саморегулируемой организации, в отношении своих членов;

3) осуществляет анализ деятельности своих членов на основании информации, представляемой ими в саморегулируемую организацию в форме отчетов в порядке, установленном уставом некоммерческой организации или иным документом, утвержденными решением общего собрания членов саморегулируемой организации; (в ред. Федерального закона от 22.07.2008 N 148-ФЗ)

4) представляет интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

5) организует профессиональное обучение, аттестацию работников членов саморегулируемой организации или сертификацию произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), если иное не установлено федеральными законами;

6) обеспечивает информационную открытость деятельности своих членов, публикует информацию об этой деятельности в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и внутренними документами саморегулируемой организации;

7) осуществляет контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации; (п. 8 введен Федеральным законом от 22.07.2008 N 148-ФЗ)

8) рассматривает жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации;

9) ведет реестр членов саморегулируемой организации в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом».<sup>1</sup>

Саморегулируемая организация наряду с основными функциями вправе осуществлять иные предусмотренные уставом саморегулируемой организации и не противоречащие законодательству Российской Федерации функции.

Контроль за деятельностью своих членов свойственен не только СРО, но и любому иному юридическому лицу в реалиях рыночной экономики. Вместе с тем контрольные полномочия саморегулируемых организаций обладают

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 2007. - №49. – Ст. 6076.

совокупностью отличительных признаков, рассмотренных далее и позволяющих признавать их публично-правовое значение.

В самом общем виде контроль — это «система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям — законам, планам, нормам, правилам, приказам и т.д.; выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений»<sup>1</sup>.

Глубокое изучение в юридической науке как разновидности публично-правового получил государственный контроль. «Контроль как способ государственного воздействия представляет собой установление для органов государства возможности наблюдать и в определенных пределах проверять состояние дел предпринимателя, принимать соответствующие меры в предусмотренных законом случаях»<sup>2</sup>.

В литературе приводятся различные классификации государственного контроля. Выделяют тотальный (сплошной) и выборочный, специальный и комплексный, документальный и фактический и др.<sup>3</sup>.

В зависимости от времени его проведения существует предварительный, текущий (оперативный) и последующий контроль. По результатам предварительного контроля решается вопрос о допуске субъекта к предпринимательской деятельности и/или её отдельным видам. Текущий контроль осуществляется в процессе совершения хозяйственных операций и носит оперативный характер. Последующий контроль сводится к проверке отчетности хозяйствующего субъекта за истекший период, а также путем проведения ревизий и проверок непосредственно на месте.

ФЗ о СРО содержит отдельную статью, регламентирующую правовые вопросы контроля саморегулируемой организацией за деятельностью своих членов (в части соблюдения ими требований установленных СРО стандартов и

---

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М., - 1968. - С.236.

<sup>2</sup> Мартемьянов В.С. Хозяйственное право: учебник для вузов. - М.: БЕК, - 1994. - Т 1: курс лекций. - С.194.

<sup>3</sup> См.: Титов А С. Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание // Юрист. – 2005. - №1. - С. 32.

правил (ст.2, 6, 9 Закона).

Порядок реализации контроля СРО за деятельностью своих членов урегулирован также в специальных нормативно-правовых актах. Так, в отношении оценщиков данные вопросы закреплены в Законе об оценочной деятельности; арбитражных управляющих – в Правилах проведения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих проверки деятельности своих членов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2003 г. № 366<sup>1</sup>; профессиональных участников рынка ценных бумаг – в Положении о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг, утв. Постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 1 июля 1997 № 24<sup>2</sup>.

Реализация контрольных полномочий саморегулируемых организаций за предпринимательской деятельностью своих членов осуществляется особым структурным подразделением, создаваемым в соответствии с законодательством. Отметим, что формирование подобного органа по мониторингу является одним из требований для приобретения некоммерческой организации статуса саморегулируемой (ч.4 ст. 3 Закона о СРО; п. 4 ст.21 Закона о несостоятельности; ст.22,23 Закона об оценочной деятельности).

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что объектом контроля со стороны саморегулируемых организаций является соблюдение при осуществлении предпринимательской или профессионально деятельности членами СРО не только собственных разработанных правил и стандартов СРО, но и нормативных правовых актов, исходящих от государства. Это, прежде всего, касается СРО, основанных на обязательном членстве.

Возложение на саморегулируемые организации, основанные на обязательном членстве субъектов предпринимательской деятельности, контрольных полномочий в подобном объеме является по выражению Конституционного Суда РФ, определенной модификацией контрольной

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 2003. - №26. - Ст. 2663.

<sup>2</sup> Вестник ФКЦБ России. -1997. - №4. С.76.

деятельности государства<sup>1</sup> и, как правило, связано с отменой лицензирования регулируемого вида деятельности.

При этом обращает на себя внимание явно неудачная формулировка законодателя, буквальное прочтение которой означает обязанность саморегулируемых организаций осуществлять контроль за соблюдением оценщиками любых федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ.

Очевидно, что контроль со стороны СРО не может, да и не должен заменять собой контроль в области налоговых, трудовых и иных правоотношений. Полагаем, в Закон об оценочной деятельности необходимо внести уточнение, согласно которому функцией СРО оценщиков является осуществление контроля за соблюдением требований нормативно-правовых актов Российской Федерации регулирующих отношения, возникающих при осуществлении оценочной деятельности.

Анализ нормативных актов, регламентирующих деятельность саморегулируемых организаций с добровольным членством, также позволяет говорить об осуществлении контроля в некоторых сферах деятельности не только за установленными СРО правилами и стандартами.

Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ (в ред. от 28.04.2009) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»<sup>2</sup>, СРО осуществляют контроль за исполнением своими участниками (членами) законодательства Российской Федерации о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг.

Закон о рекламе указывает на право СРО осуществлять контроль за профессиональной деятельностью в части соблюдения требований данного Закона, а также правил профессиональной деятельности в сфере рекламы, в том числе требований профессиональной этики (п.6 ст.32).

Контрольные полномочия саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве, которые превышают полномочия по проверке

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. №12-П.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. – 1999. - №10. - Ст. 1163.

соблюдения собственных утвержденных правил и стандартов, справедливо критикуются в юридической литературе: «Это характерный пример смешения полномочий СРО и полномочий государства; от подобного смешения не выигрывают ни государство, ни СРО, ни участникам рынка».

Согласимся с цитируемыми авторами, исходя из следующего.

Если СРО, основанные на обязательном членстве, в соответствии с проводимой административной реформой призваны частично заменить государственное регулирование предпринимательской деятельности, то СРО с добровольным членством – дополнить его. Дополнительное к государственному регулирование осуществляется путем нормотворчества СРО, устанавливающих более строгие, нежели предусмотренные законодательством, стандарты деятельности, которые являются источниками права, а также посредством мониторинга за их исполнением. Осуществление же такими организациями контроля за соблюдением действующего законодательства означает дублирование полномочий государственных органов, что является обременительным для хозяйствующего субъекта. И если одним из приоритетных направлений административной реформы является исключение дублирующих функций и полномочий исполнительных органов власти, то законодатель поступает непоследовательно в вопросах дублирования контролирующих полномочий по одному и тому же кругу вопросов органами государственной власти и СРО.

Отметим, что в США и Великобритании многочисленные профессиональные объединения, также основанные на добровольном членстве, осуществляют контроль и привлечение к ответственности за несоблюдение собственных разработанных кодексов этики<sup>1</sup>.

В соответствии с вышеизложенным полагаем, что следует ограничить объем контрольных полномочий СРО, основанных на добровольном членстве,

---

<sup>1</sup> В частности, Институт сертифицированных бухгалтеров Англии и Уэльса обеспечивает принудительное исполнение требований Кодекса этики посредством наложения на своих членов дисциплинарных взысканий. URL: <http://www.icaew.com/index.cfm?route=136011>

за предпринимательской (профессиональной) деятельностью своих членов только собственными разработанными правилами и стандартами. Для этого необходимо привести действующее законодательство в соответствие с Законом о СРО, а в случае нераспространения норм данного Закона на регулируемые отношения (например, связанные со статусом СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг) – внести соответствующие поправки в специальное законодательство.

Как правило, сфера действия контрольных полномочий СРО ограничивается составом входящих в него членов. В отдельных случаях допускает организацию (п. 7.1 Положения о СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг).

В деятельности СРО преобладает превентивный, осуществляемый в процессе принятия субъекта предпринимательской деятельности в члены СРО, и последующий контроль, облекаемый в правовую форму проверок<sup>1</sup>.

Превентивный контроль реализуется при вступлении хозяйствующего субъекта в саморегулируемую организацию. Саморегулируемая организация проверяет соответствие кандидата тем требованиям, которые предъявляются как законодательством, так и локальными актами СРО.

Включение в реестр членов СРО с обязательным членством, по аналогии с одной из форм государственного регулирования, представляет собой индивидуальное регулирование со стороны СРО и является тем юридическим фактом, с которым законодательство связывает появление права заниматься соответствующей деятельностью, входящее в понятие правоспособности. Например, право на осуществление оценочной деятельности существует только у физического лица, вступившего в члены СРО оценщиков (ст. 4 Закона об оценочной деятельности).

Законодательно закреплённая обязанность СРО, основанной на обязательном членстве, вести реестр своих членов — субъектов предпринимательской деятельности представляет собой соразмерное

---

ограничение вмешательства государства в экономику и призвана освободить государственные органы от избыточных функций.

Подобно государственному, последующий контроль со стороны саморегулируемых организаций по характеру проводимых проверок подразделяется на плановый и внеплановый (внезапный).

Основанием проведения внеплановой проверки могут являться:

- обращение (поручение) органов государственной власти (ст. 3 Правил проведения СРО проверки деятельности своих членов; п. 7.3.3 Положения о СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг);
- мотивированная жалоба на нарушение членом СРО требований, предъявляемых к предпринимательской деятельности;
- иные основания, предусмотренные внутренними документами СРО.

Особо отметим, что во избежание злоупотреблений со стороны СРО Закон об оценочной деятельности ограничивает предмет проведения внеплановой проверки лишь фактами, указанными в жалобе, на основе которой была инициирована проверка, либо фактами, подлежащими проверке по иным основаниям (ст. 24.3). Данное правило было закреплено в общем Законе о СРО (ч. 6 ст. 9).

Саморегулируемая организация для проведения проверки вправе требовать представления необходимой информации, что, в свою очередь, корреспондирует обязанности члена СРО ее представить (ч. 7 ст. 9 Закона о СРО; ст. 24.3 Закона об оценочной деятельности; п. 7 Правил проведения СРО проверки деятельности своих членов).

Тем не менее, в литературе отмечаются определенные проблемы с предоставлением соответствующей информации, связанные со спецификой регулируемых отношений. В частности, речь идет об арбитражном управлении. Саморегулируемые организации арбитражных управляющих не названы в Законе о несостоятельности в качестве лиц, участвующих в деле о банкротстве; следовательно, арбитражные суды отказывают СРО в ознакомлении с материалами дел о банкротстве, в которых арбитражными управляющими

выступают проверяемые лица. На основании вышеизложенного делается вывод, что без предоставления права СРО и регулирующему органу знакомиться с материалами дел о банкротстве не может в полной мере обеспечиваться исполнение требований Закона о несостоятельности в части контроля за деятельностью арбитражных управляющих<sup>1</sup>.

По результатам проведенной проверки должен быть составлен акт, содержащий информацию о наличии либо отсутствии в деятельности субъекта предпринимательской (профессиональной) деятельности выявленных саморегулируемой организацией нарушений.

Выявление правонарушения в деятельности члена СРО является тем юридическим фактом, который влечет за собой правоотношение по привлечению его к ответственности. Отметим, что соблюдение членами СРО при осуществлении предпринимательской деятельности требований законодательства, а также внутренних правил и стандартов, обеспечивается возможностью применения к ним неблагоприятных мер, представляющих собой юридическую ответственность.

В литературе ответственность в области предпринимательских (хозяйственных) отношений определяется как неблагоприятные последствия, заключающиеся в лишении правонарушителя (изъятии у него) имущества, а также в запрещении, прекращении права на осуществление предпринимательской деятельности, принудительной реорганизации или ликвидации юридического лица<sup>2</sup>.

Правоведами выделяется имущественная и личная предпринимательская ответственность, а также оперативные санкции. К мерам имущественной ответственности следует отнести взыскание с правонарушителя штрафа, убытков, конфискации имущества. Претерпевание последствий в виде ограничения правоспособности (например, принудительная ликвидация

---

<sup>1</sup> См.: Карлин А. Саморегулирование-существенно значимый элемент эффективного механизма несостоятельности// Российская юстиция. – 2004. - №2. - С.34.

<sup>2</sup> См.: Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник. В 2-х т. - Т.1 / отв. ред. О.М. Олейник. - М. Юристъ. - 2000. - С.461

юридического лица, лишение лицензии) относится к личной предпринимательской ответственности. Оперативные санкции характеризуются тем, что вводятся в действие самими заинтересованными субъектами либо государственными органами, контролирующими соблюдение законности в соответствующей сфере хозяйственной деятельности, без обращения в арбитражный суд, другие правоохранительные органы (например, выдача предписания компетентного государственного органа об устранении нарушения законодательства).

Ответственность членов саморегулируемых организаций — субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности за нарушение установленных требований к порядку ведения такой деятельности, являясь разновидностью предпринимательской ответственности, имеет ряд специфических признаков.

Во-первых, основания привлечения, меры ответственности, порядок их наложения закрепляются как в нормативных правовых актах, так и во внутренних документах СРО.

Так, Закон о саморегулируемых организациях предусматривает следующие меры дисциплинарного воздействия:

- вынесение предписания, обязывающего члена СРО устранить выявленное нарушение в определенные сроки;
- вынесение предупреждения;
- наложение на члена СРО штрафа;
- рекомендация об исключении из членов СРО, подлежащая рассмотрению и утверждению постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО;
- иные установленные внутренними документами СРО меры (ч. 4 ст. 10 Закона о СРО)<sup>1</sup>.

Как видим, государство юридически санкционирует применение

---

<sup>1</sup> Например, таким дисциплинарным взысканием является лишение оценщика — члена Российского общества оценщиков квалифицированного звания, выдаваемого при прохождении аттестации. URL: <http://mrsa.valuer.ru>

компетентными органами СРО мер ответственности по отношению к субъектам предпринимательской (профессиональной) деятельности, установленных как законом, так и локальными нормативными актами СРО.

Во-вторых, круг лиц, к которым может быть применена такая ответственность, ограничивается членством в той или иной саморегулируемой организации.

В-третьих, основанием привлечения к ответственности со стороны СРО является выявление нарушений требований как нормативных правовых актов, принимаемых государственными органами, так и правил и стандартов предпринимательской деятельности, установленных СРО.

При этом следует сказать о дифференциации ответственности члена СРО в отдельных сферах регулирования в зависимости от того, был ли нарушен нормативный правовой акт, исходящий от государства, или внутренние правила и стандарты СРО.

Так, правила профессиональной деятельности в соответствии с законодательством о банкротстве подразделяются на: утверждаемые Правительством РФ (п. 2 ст. 29 Закона о несостоятельности) и разрабатываемые СРО арбитражных управляющих (п. 2 ст. 22). В соответствии со ст. 25 Закона, неисполнение/ненадлежащее исполнение обязанностей, возложенных на арбитражного управляющего данным Законом, а также правил профессиональной деятельности арбитражного управляющего, установленных Правительством РФ, является основанием для его отстранения арбитражным судом по требованию лиц, участвующих в деле о банкротстве. В то время как неисполнение правил профессиональной деятельности арбитражного управляющего, утвержденных саморегулируемой организацией, членом которой он является, может служить основанием для исключения арбитражного управляющего из данной саморегулируемой организации.

В любом случае исключение из членов СРО за нарушение требований как нормативных правовых актов, так и внутренних документов СРО влечет за собой так называемую репутационную ответственность: согласно ст. 22.3

Закона об оценочной деятельности, саморегулируемая организация обязана разместить на официальном сайте в сети Интернет информацию о списке лиц, членство которых в СРО прекращено, в том числе вследствие нарушения правил и стандартов СРО. Безусловно, сведения такого рода вряд ли положительно отразятся на деловой репутации оценщика.

В-четвертых, применяемые меры ответственности могут являться либо мерами имущественной ответственности, заключаться в уменьшении имущественной базы нарушителя (штраф), либо личной предпринимательской ответственностью, ограничивающей профессиональную предпринимательскую правоспособность (например, невозможность заниматься оценочной деятельностью вследствие исключения из членов СРО оценщиков за нарушение законодательства).

В-пятых, ответственность члена СРО характеризуется особым процессуальным порядком рассмотрения дел и её реализации.

Как правило, дела о привлечении к ответственности члена СРО рассматриваются особыми структурными подразделениями (дисциплинарными комитетами), необходимость формирования которых предусмотрена законодательством (ч.4 ст.3 Закона о СРО; п.4. ст.21 Закона о несостоятельности; ст.24.2 Закона об оценочной деятельности).

В целом процедура рассмотрения дел о привлечении к ответственности определяются внутренними документами СРО, однако некоторые вопросы регламентируются нормативными правовыми актами. Например, решение об исключении из числа саморегулируемой организации может быть принято не менее чем семьдесятю пятью процентами голосов членов органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов СРО мер дисциплинарного взыскания (ч.5 ст.10 Закона о СРО). При этом данное решение может быть обжаловано лицом, исключенным из членов СРО, в судебном порядке.

Примечательно, что ответственность членов СРО в локальных

нормативных актах СРО нередко именуется дисциплинарной<sup>1</sup>, а сами акты регламентирующие эту ответственность,- дисциплинарными кодексами, кодексами мер дисциплинарного воздействия (например, Дисциплинарный кодекс Национальной фондовой ассоциации, Кодекс мер дисциплинарного воздействия ПАРТАД).

Использование подобной терминологии, во-первых, является заимствованием зарубежного опыта (например, в Кодексе этики и профессионального поведения Американского института архитекторов используется понятие «дисциплинарная ответственность» ); во-вторых, в определенной степени санкционировано нормативными правовыми актами. Так, в ст.24.4 Закона об оценочной деятельности указываются дисциплинарные взыскания, применяемые дисциплинарным комитетом; в п.7.5 Положения о саморегулируемых организациях профессиональных участников на рынке ценных бумаг речь идет об обязанности СРО иметь в своей структуре дисциплинарный комитет. Общий Закон о саморегулируемых организациях также воспроизводит подобную терминологию, оперируя понятием «меры дисциплинарного воздействия».

Вместе с тем многие авторы справедливо обращают внимание на некорректность употребления понятия «дисциплинарная ответственность» и других связанных с ним терминов, поскольку указанная терминология в российской правовой системе входит в понятийный аппарат отрасли трудового права<sup>2</sup>.

Дисциплинарная ответственность — это обязанность работника понести наказание, предусмотренное нормами трудового права, за виновное противоправное неисполнение своих трудовых обязанностей<sup>3</sup>.

Таким образом, все вышеизложенное позволяет говорить об особом виде

---

<sup>1</sup> Например: правила профессиональной деятельности и деловой этики арбитражного управляющего – члена некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих Евразия». URL:<http://croevezia.ru/>

<sup>2</sup> См.: Кувакина Т.В. Ответственность профессиональных участников рынка ценных бумаг. Дисс... канд. юрид. наук - М., - 2006. - С.158

<sup>3</sup> Трудовое право России: Учебник / Р.А. Курбанов. 2-е издание, переработанное и дополненное. - М., - 2016. - С.237.

негосударственного регулирования предпринимательских отношений, осуществляемого в публичных интересах специально создаваемыми для этих целей статусными образованиями – саморегулируемыми организациями.

Такое регулирование реализуется путем:

- 1) локального нормотворчества СРО, в результате которого создаются правила стандарты предпринимательской деятельности, занимающие особое место в системе источников права;
- 2) организации контроля за соблюдением нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность в той или сфере, в том числе установленных СРО правил и стандартов;
- 3) привлечение правонарушителей – членов СРО к особой разновидности юридической ответственности, именуемой статусной ответственностью.

Совокупность функций, позволяющих реализовывать властные полномочия через предметы ведения, сближает саморегулируемые организации с органами государственной власти. Нами уже отмечалось, что в странах, являющихся родоначальниками саморегулирования, подобные организации именуются «квазиправительственными» и играют значительную роль в регулировании рынка.

Активная регулирующая роль в упорядочении предпринимательских правоотношений позволяет причислить саморегулируемые организации к субъектам предпринимательского права.

Предмет предпринимательского права образуют предпринимательские (хозяйственные) отношения по горизонтали и вертикали, т.е. отношения, складывающиеся в процессе хозяйственной деятельности и при ее организации (регулировании)<sup>1</sup>. В связи с этим в литературе субъектами предпринимательского права признаются не только хозяйствующие субъекты, но и органы (организации), регулирующие хозяйственную деятельность<sup>2</sup>. К

---

<sup>1</sup> См.: Лаптев В.В. Предпринимательское право: понятие и субъекты. - М.:Юрист,1997. - С.12.

<sup>2</sup> См.: Лаптев В.В. Указ соч. С.23

последним субъекты относятся субъекты, осуществляющие как государственное, так и внутрисистемное регулирование предпринимательской деятельности.

Саморегулируемые организации в РФ, на наш взгляд, занимают особое место в системе субъектов предпринимательского права. С одной стороны, они являются частноправовыми объединениями предпринимателей, консолидирующими профессиональные интересы. С другой — осуществляют публичные функции регулирования и контроля за предпринимательской деятельностью своих членов.

### **ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ НЕКОТРЫХ ВИДОВ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

#### **3.1. Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства**

22 июля 2008 г. Государственная дума России на пленарном заседании приняла в третьем, окончательном чтении закон, вносящий поправки в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ, которые регламентируют механизм создания саморегулируемых организаций (СРО) в области строительной деятельности. 11 июля этот законодательный акт был утвержден Советом Федерации. 24 ноября 2014 года потребовались новые дополнения в названный закон в отношении саморегулируемых организаций в данной сфере.

К числу основных целей СРО в области градостроительной деятельности являются предупреждение причинения вреда жизни здоровья граждан, имуществу, окружающей среде. Важнейшей целью СРО является обеспечение исполнения договорных обязательств членами СРО.

Для включения в реестр СРО сведения ею предоставляются в Национальное объединение саморегулируемых организаций.

П.5 ст. 55.2. Градостроительного кодекса РФ предусматривает основания для исключения из состава СРО: неисполнение такой саморегулируемой организацией требования либо требований статьи 55.4, и (или) статьи 55.16, и (или) статьи 55.16-1 ГрК; несоответствие документов требованиям, установленным статьей 55.5 ГрК; необеспечение доступа к информации о своей деятельности и деятельности своих членов; непредоставление сведений по запросу органа надзора за саморегулируемыми организациями; предоставление недостоверных сведений об адресе (месте нахождения) саморегулируемой организации и др.

Спецификой обладает процедура ликвидации СРО в области градостроительной деятельности. Ликвидация осуществляется только после исключения сведений о ней из государственного реестра саморегулируемых организаций и зачисления средств ее компенсационного фонда (компенсационных фондов) на специальный банковский счет Национального объединения саморегулируемых организаций.

Закон устанавливает требования, которым должна отвечать некоммерческая организация для приобретения статуса СРО. Так, устанавливается требование по количеству членов: не менее 50 членов для СРО в области инженерных изысканий и в области проектирования, не менее 100 – для СРО в области строительства.

В том случае, если СРО основано на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания и подготовку проектной документации, компенсационный фонд должен составлять не менее 500 тысяч рублей на одного члена. Если организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, то фонд должен составлять не менее 150 тысяч рублей на одного члена организации. Для СРО, объединяющих компании, осуществляющих строительство, компенсационный фонд должен составлять не менее 1 млн. рублей на одного члена. Если организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, то компенсационный фонд должен составлять не менее 300 тысяч рублей. Таким образом, законодательный акт призван стимулировать страхование в строительной отрасли. В то же время, обязательное страхование, введение которого обсуждалось в ходе подготовки закона, утверждено не было.

Председатель комитета Госдумы по строительству и земельным отношениям Мартин Шаккум отметил, что это обусловлено рядом причин. Во-первых, введение обязательного требования к членам СРО о страховании ответственности может привести к существенному удорожанию строительства, считает председатель комитета. Он подчеркнул, что проектная документация уже и так проходит государственную экспертизу и за строительством

осуществляется государственный надзор. А во-вторых, в целях стимулирования развития института добровольного страхования гражданской ответственности устанавливается, что СРО могут вводить такую обязанность для своих членов самостоятельно, то есть добровольно, коллективно применяя требования о страховании подобной ответственности.

Также закон устанавливает, что правительство России до 1 января 2009 г. должно внести в Думу законопроект, определяющий порядок и условия страхования гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Законом урегулированы вопросы приема юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в члены СРО, прекращения членства, порядок выдачи организацией допуска к осуществлению видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства. При этом в законе определены минимально необходимые для получения такого допуска требования к наличию у работников юридического лица или индивидуального предпринимателя соответствующего образования и стажа работы по специальности. Минимальные требования для выдачи допуска в отношении видов работ, влияющих на безопасность особо опасных, уникальных и технически сложных объектов капитального строительства, устанавливаются правительством РФ.

Уточнен перечень документов, принимаемых СРО. Определена структура и компетенция органов управления СРО. Установлен порядок ведения СРО реестра своих членов, а также порядок ведения государственного реестра СРО.

В целях обеспечения общественных интересов СРО, представительства и защиты их интересов в органах власти и местного самоуправления предусмотрена необходимость создания национальных объединений СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства. В настоящее время созданы национальные объединения саморегулируемых организаций следующих видов:

1) Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, и саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации;

2) Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство.

Законом вводится административная ответственность за невыполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, строительство без допуска к соответствующим видам работ.

Генеральный директор ФГУ «Федеральный лицензионный центр» при Росстрое Александр Толкачев, комментируя утвержденный документ, достаточно категорично отметил: «Закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», принятый Госдумой, к сожалению, недостаточно продуман и нуждается в очень серьезной доработке».

По его словам, только за последнее время в различные органы власти: Президенту, премьер-министру, Государственную Думу РФ, Совет Федерации РФ, Министерство регионального развития и др. – поступило более 900 обращений из 74 субъектов федерации о несостоятельности закона о саморегулировании в строительстве.

По свидетельству А.Толкачева, на состоявшемся на следующий день после принятия закона в третьем чтении заседании Комитета по строительству и ЖКХ Торгово-Промышленной палаты России, участвовавшие в нем Е. Басин (председатель Комитета), В. Забелин (Российский союз строителей), Н. Кошман (Ассоциация строителей России) и другие инициаторы введения саморегулирования, признали, что закон требует значительных корректировок.

«Создается такое впечатление, что спешность, с которой утвердили новую правовую норму, связана с желанием подхлестнуть, ускорить процесс, – говорит он. – И это несмотря на то, что четкого понимания как новая система должна работать и как перейти от государственного лицензирования к

саморегулированию, нет ни у депутатского корпуса, ни у самих строителей, ни у их общественных организаций».

Между тем, подчеркивает А.Толкачев, строительство – это не та отрасль, где можно бесконечно экспериментировать. Речь идет не только о сохранности имущества, но и о жизни и здоровье граждан. «В отсутствие технических регламентов, совершенной нормативной базы, эффективных механизмов ответственности перед потребителями и внутренних отраслевых стандартов саморегулируемых организаций контроль за качеством ведения работ становится совершенно эфемерным, а возможности влиять на недобросовестных строителей сводятся к нулю», считает он.

Косвенно подтверждение этих слов можно найти в прозвучавших несколько дней спустя заявлениях заместителя министра регионального развития РФ Сергея Круглика, который выступил за скорейшее принятие новых технических регламентов по строительству зданий и сооружений, а также о безопасности строительных материалов.

Он отметил, что наиболее оптимальной является трехуровневая система документов технического регулирования в области градостроительной деятельности. «Технические регламенты первого уровня являются общеобязательным законом. Документы второго уровня – это своды правил и национальные стандарты. Нормы третьего уровня носят рекомендательный или методологический характер», - пояснил С. Круглик.

О необходимости скорейшего принятия техрегламентов в строительной отрасли говорили давно, и, безусловно, радует тот факт, что дело, наконец, стонулось с мертвой точки. Но, представляется целесообразным сначала принимать регламенты – как базу контроля качества строительных работ – а уже затем вводить саморегулирование в отрасли.

Безусловно, принципиальное одобрение нового законодательного акта есть. Но следом за этим обычно идет заявление о его недоработанности. Так, генеральный директор Российского союза строителей Михаил Викторов отметил: «Достигнут первый результат: принятие закона о СРО в

строительстве. Он кардинально меняет отношения на рынке. Но останавливаться мы не будем, поскольку дело уже за реализацией закона и его последующим совершенствованием». И снова проблемы с формальной логикой. Раз есть проблемные вопросы, не логичнее ли было бы их рассмотреть до принятия закона, а не после?

Руководитель управления саморегулирования Союза строительных организаций и объединений Санкт-Петербурга (ССОО) Сергей Фролов указывает на то, что при рассмотрении закона в третьем чтении, из перечня специализаций некоммерческих организаций, на базе которых должны формироваться СРО, исключены комплексные ассоциации. Он напомнил, что, в настоящее время Президентом РФ поставлена задача обеспечить ввод жилья из расчета 1 кв. м на каждого жителя страны. Это значит, что необходимо выйти на цифру 140 млн. кв. м в год. Между тем из 80 млн. кв. м жилплощади, введенной в 2007 г., половина была построено именно комплексными структурами, объединяющими в своем составе производителей стройматериалов и строителей. Такие объединения предприятий, естественным образом сложившиеся за полтора десятилетия, доказали свою эффективность. «И что же, теперь мы должны их деструктуризировать?» - выразил недоумение С.Фролов.

Большинство НКО, созданных с целью преобразования в СРО в соответствии с Законом о саморегулируемых организациях №315 от 01.12.07 в Санкт-Петербурге, относятся именно к числу комплексных. Производители стройматериалов входят в состав как Саморегулируемой ассоциации строительного-промышленного комплекса Санкт-Петербурга, так и в «Союзпетрострой». В состав Росрегионреставрации и Союза реставраторов Петербурга также входят производители материалов, востребованных в этой сфере.

По мнению С.Фролова требования к числу юридических лиц-членов СРО, заложенный законодателями (50 для изыскательских и проектных организаций и 100 для строительных компаний), приведет к негативным последствиям.

Поскольку в большинстве регионов такого количества компаний, просто не найдется, проблемы при переходе к саморегулированию неизбежны. С целью соответствия требований закона будут создаваться межрегиональные объединения. «Но если объединить строителей Калининграда и Уфы, такая структура будет неуправляемой», - заявил он.

Кроме того, стремление вписаться в требуемые показатели будут способствовать во многих регионах принятию в состав НКО для преобразования в СРО компаний с не лучшей репутацией и недостаточным опытом, в результате что сама идея использования саморегулирования для отбора наиболее профессиональных компаний обернется своей противоположностью. «Вместо выбора лучших начнется кучкование всех кого попало», - соглашается доцент кафедры страхования СПбГУЭФ Денис Горулев.

По словам С.Фролова, ССОО уже готовит законопроект о внесении изменений в закон.

Вскоре после этого был обнародован комментарий экспертов ССОО, с анализом принятого закона. В документе говорится о том, что необходимо «отметить серьезные проблемы, которые возникают при реализации положений закона». К важнейшим из них аналитики ССОО относят, в частности вопросы формирования компенсационного фонда и минимальные норма численности СРО.

В документе говорится: «Принятый федеральный закон безальтернативно требует формирование компенсационного фонда, устанавливая при этом достаточно высокий минимальный размер взносов в него. Это представляется ошибочным с правовой точки зрения, а в практическом отношении влекущим серьезные негативные последствия. Реально вопрос о достаточном уровне имущественной ответственности при ведении строительной деятельности без ущерба для среднего и малого бизнеса может быть решен только путем в корректной форме обязательного страхования такой ответственности.

С правовой точки зрения, принципиальным является факт обеспечения имущественной ответственности членов СРО в определенном размере, а не

способ ее обеспечения. Поэтому установление ограничений в выборе этих способов – неправомерное ограничение свободы экономической деятельности... По существу, создание компенсационного фонда СРО может иметь только вспомогательное значение и взносы в него не должны быть выше 100 тысяч рублей, как это и предполагалось первоначальной редакцией законопроекта (реально следовало бы установить еще более низкий порог, поскольку условия деятельности строительных организаций в большинстве субъектов РФ не столь благоприятны, как в столицах и нефтедобывающих регионах).

Поскольку взносы в компенсационный фонд на основании Закона будут равными для всех компаний, то формирование этого фонда будет наиболее обременительно для среднего и малого строительного бизнеса».

Эксперты также полагают, что «минимальный порог численности членов СРО на переходный период должен быть значительно снижен, в противном случае во многих регионах они даже не смогут быть созданы... Установление пороговой численности саморегулируемых организаций могло бы стать одним из полномочий субъекта РФ».

С петербургскими строителями солидарны представители Российского союза строителей. В распространенном пресс-службой этой организации заявлении, в частности, говорится: «К недоработкам закона можно отнести удаление предлагаемого ранее РСС комплексного типа СРОС. Зачастую многие строительные фирмы имеют несколько лицензий (как на строительство, так и на изыскание и проектирование). Вследствие чего не ясна принадлежность к какой либо СРО. Генеральный директор РСС Михаил Викторov выказал надежду на возвращение к этому вопросу на рассмотрении недоработок закона в осеннюю сессию работы Госдумы. В числе недоработок также установленное количество компаний, входящих в региональную СРО – не менее 100 компаний. Набрать такое количество строительных организаций зачастую проблематично для некоторых регионов, где может не набраться такое количество даже при объединении фирм по перечню всех видов работ. В

данном ключе Российский Союз строителей настаивал на необходимости создания комплексных СРО в регионах».

Страховое сообщество также критикует принятый закон за непоследовательность в решении вопроса страхования. Как полагает председатель координационного совета по организации деятельности по страхованию строительных рисков и ответственности Анатолий Кузнецов, переход строительства к саморегулированию, на первый взгляд, создает для страховщиков значительные преимущества. Однако уже в настоящее время петербургские страховщики, заключившие договор о взаимодействии с ССОО, высказывают опасения в связи с недостаточностью нормативно-правовой базы.

«Нам интересно, какие критерии, кроме финансовых гарантий, будут использоваться при создании СРО. От этого будет зависеть и стоимость страхования», - подчеркивает директор департамента имущественных видов страхования и перестрахования ОАО «КИТ Финанс-Страхование» Наталья Бородина.

Отсутствие технических регламентов, равно как и механизмов ответственности за качество строительных материалов и рабочей силы, создают весьма значительные риски для страховщиков, считает доцент кафедры страхования СПбГУЭФ Д. Горулев. Между тем государство, фактически освободив строителей от обязанности поддерживать качество, выплату ущерба от этого возлагает на страховщиков. При этом страховое сообщество не располагает достаточной капитализацией для ее выполнения. Это, по меньшей мере, означает, что значительные средства в практике страхования будут уходить за пределы страны, считает Д. Горулев.

«Сейчас вместо страхования строительно-монтажных работ готовится введение страхования чего-то вообще», - отмечает он. При отсутствии технических регламентов страховщикам придется нести ответственность не только за качество работы строителей, но и за прочие обстоятельства, не зависящие от застройщика.

В европейских странах страховые компании осуществляют мониторинг

застрахованных строительных объектов, и таким образом могут адекватно оценивать существующие и возникающие риски. Отечественные страховщики, которым предстоит взять ответственность за качество строительства при переходе к СРО, будут просто не в состоянии обеспечить мониторинг всех объектов в виду недостатка специалистов. Формально задача будет выполнена, считает Д. Горулев, однако возникновение серии страховых случаев со значительным ущербом в результате кумуляции рисков может закончиться плачевно для страхового сообщества.

По его мнению, опасность нормативно-правового вакуума в строительной сфере, усугубляющаяся условиями формирования СРО с высокой вероятностью выхода на рынок неквалифицированных производителей и материалов низкого качества, должна приниматься во внимание организаторами реформ. «Если мы сейчас не актуализируем накопившиеся проблемы, то нынешний кризис в банковской сфере покажется детским лепетом при серьезных страховых случаях», - предупреждает Д.Горулев<sup>1</sup>.

С 1 июля 2017 года вступил в силу ФЗ 03.07.2016 N 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данный акт изменил систему СРО в сфере строительства, усилил контроль за их деятельностью, повысил ответственность СРО за работы, выполняемые их участниками. Основные изменения коснулись следующих аспектов:

1. Устраняется требование о выполнении работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, только лицами, имеющими допуски СРО. В частности, введен субъектный критерий - какое лицо выполняет работы. Законом определено, что членство в СРО требуется для выполнения инженерных изысканий, подготовки проектной документации, осуществления строительства/реконструкции/капитального ремонта.

Закон определяет, что субподрядчики при этом могут не являться

---

<sup>1</sup> См.: М. Добрецов. [http://www.euroco.ru/construction\\_article2.html](http://www.euroco.ru/construction_article2.html)

членами СРО, начиная с 21 июня 2017 года<sup>1</sup>.

При заключении заказчиком договора на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации или строительство технический заказчик обязан быть членом СРО соответствующего вида.

Исключения для применения требований о членстве в СРО включают в том числе:

- выполнение работ по договору строительного подряда, если размер обязательств подрядчика по договору не превышает три миллиона рублей;
- выполнение ГУПами или МУПами работ по договорам с органами государственной власти или местного самоуправления, а также выполнение работ по иным контрактам, в которых заказчик и подрядчик являются органами власти или фактически контролируются ими.

Внесены изменения в положения, регулирующие членство в СРО:

Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель может быть членом только одной СРО каждого вида (ранее возможно было участие в нескольких СРО одного вида). До 1 декабря 2016 года лица, являющиеся членами существующих СРО, должны были уведомить соответствующую СРО о намерении сохранить или прекратить свое членство.

Для лиц, осуществляющих строительство, обязательно членство в СРО, зарегистрированной в том же субъекте РФ, в котором зарегистрировано само лицо. Исключение установлено для иностранных юридических лиц (они вправе выбрать любую СРО) и случаев, когда в данном субъекте нет соответствующей СРО (в этом случае возможно участие в СРО, расположенной в субъекте, имеющем смежную границу).

Введено понятие специалистов по организации инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18.06.2017 N 126-ФЗ "О внесении изменений в статью 55.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статью 3.3 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2017. - N 25. - Ст. 3595

Дополнительно вводится субсидиарная ответственность СРО по возмещению ущерба, причиненного вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения членом СРО обязательств по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, строительного подряда:

- заключенным в рамках процедуры госзакупок или
- иным договорам, для заключения которых в соответствии с российским законодательством обязательно проведение торгов.

В случае если определенная законом часть членов СРО заявляет о своем намерении заключать подобные договоры, СРО обязаны формировать дополнительный компенсационный фонд для обеспечения соответствующих обязательств.

Детально регламентируются порядок размещения и использования средств компенсационных фондов. До 1 сентября 2017 года СРО обязаны привести свои компенсационные фонды в соответствие с новыми законодательными требованиями.

С 1 октября 2017 года СРО, не соответствующие новым требованиям законодательства, исключаются из государственного реестра СРО.

### **3.2. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих**

Правовое регулирование статуса организации осуществляется ГК РФ, ст. ст. 21 - 22.2, 23.1, 25.1 ФЗ от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и ФЗ от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», иными федеральными законами. Нормы ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" являются специальными по отношению к нормам ФЗ «О саморегулируемых организациях».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Т.П. Шишмарева Саморегулируемая организация арбитражных управляющих и ее участие в производстве по делу о несостоятельности (Банкротстве ) // Законы России: опыт, анализ, практика.– 2015. - N 4. - С.41.

Применение Закона "О несостоятельности (банкротстве)"<sup>1</sup> (далее - Закон о банкротстве 1998 г.) в арбитражных судах в части защиты интересов кредиторов в случае неспособности должника исполнить свои денежные обязательства или выполнить обязанность по уплате обязательных платежей, восстановление несостоятельным должником платежеспособности и возобновление хозяйственной деятельности свидетельствовало о необходимости внесения в него изменений. Это требовалось для укрепления независимости (юридической, материальной и т.п.) арбитражных управляющих, вовлечения в эту профессию компетентных, опытных специалистов, усиления контроля, в том числе со стороны арбитражного суда, за их деятельностью. Принятие Федерального закона Закон о банкротстве не позволило в полной мере урегулировать на законодательном уровне ранее выявленные правоприменительной практикой проблемы деятельности арбитражных управляющих.

Новеллой Закона о банкротстве являются введение института саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (ст. 21 - 22, п. 2 ст. 24) и обязательное членство арбитражного управляющего в одной из таких организаций (п. 1 ст. 20). Это требование появилось не случайно. Анализ изменений в правовом статусе арбитражных управляющих, их неразрывной связи с саморегулируемыми организациями (далее - СРО) указывает на определенную направленность нового закона, "ибо нормы права являются средством для достижения тех или иных специальных целей на пути стремления к достижению того или иного "социального идеала"<sup>2</sup>. По мнению В.В. Витрянского<sup>3</sup>, Закон о банкротстве 2002 г. содержит нормы, превращающие арбитражного управляющего в один из элементов огромного и непонятного механизма, которые способны вовсе погубить эту зарождающуюся

---

<sup>1</sup> См.: «О несостоятельности (банкротстве)»: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ (в ред. от 21 марта 2002 г.) // СЗ РФ. - 1998. - № 2. - Ст. 222; 2002. - № 12. - Ст. 1093, № 18. - Ст. 1721.

<sup>2</sup> См.: Покровский И.А. Естественно-правовые течения в истории гражданского права. СПб., 1909. - С. 38 - 39.

<sup>3</sup> См.: Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротства) // Хозяйство и право. - 2003. - № 1. - С. 5.

профессию. Можно предположить, что саморегулируемые организации арбитражных управляющих призваны заменить ранее существовавшую малоэффективную систему государственного лицензирования деятельности арбитражных управляющих. При этом, как отмечает А.Н. Семина, "саморегулируемые организации арбитражных управляющих имеют некоторые черты сходства с адвокатскими организациями"<sup>1</sup>.

В законодательстве о несостоятельности (банкротстве) упоминание о саморегулируемых организациях стало традицией. Им был посвящен проект общего закона, который направлен на реформирование государственного аппарата с целью ограничения избыточного государственного контроля и необоснованного ведомственного вмешательства в сферу рыночных отношений<sup>2</sup>. В связи с этим определенный интерес представляет опыт, накопленный зарубежным законодательством.

В Великобритании, например, министр (госсекретарь по торговле и промышленности) может своим распоряжением создать профессиональную организацию (ст. 390 Insolvency Act)<sup>3</sup>. Такая профессиональная организация является признанной, если она регулирует деятельность практикующих специалистов, и согласно ее правилам члены организации могут действовать в качестве практикующих специалистов, если они являются подходящими для такой деятельности и удовлетворяют требованиям об образовании, практических навыках и опыте. Что касается требования о том, что лицо должно быть подходящим для деятельности в качестве практикующего специалиста, то во внимание принимается: не обвинялся ли заявитель в правонарушениях, связанных с мошенничеством, обманом или насилием; не нарушал ли он положения нормативных актов в сфере несостоятельности; не был ли он замешан в деятельности, дающей повод сомневаться в его честности

---

<sup>1</sup> См.: Семина А.Н. Банкротство: вопросы правоспособности должника - юридического лица: Науч.-практ. пособ. М.: Экзамен, - 2003. - С. 14.

<sup>2</sup> См.: Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации: мода или тенденции // Право и экономика. - 2003.- № 3. - С. 13.

<sup>3</sup> См.: Колинченко Е.А. Защита интересов неплатежеспособного должника при банкротстве. Сравнительно-правовой анализ. - М.: Статут. - 2001. - С. 159 - 162.

и компетентности, и др. Разрешение на деятельность в качестве практикующего специалиста действует не более трех лет. К признанным организациям относятся: Ассоциация сертифицированных бухгалтеров; Ассоциация практикующих специалистов в области несостоятельности; Институт дипломированных бухгалтеров Англии и Уэльса; Институт дипломированных бухгалтеров Ирландии; Институт дипломированных бухгалтеров Шотландии; Общество юристов; Общество юристов Шотландии (Insolvency Practitioners)<sup>1</sup>. В 95% случаев назначаются практикующие специалисты, принадлежащие к одной из вышеуказанных организаций. Другим органом, действующим в области несостоятельности в Великобритании, является Общество практикующих специалистов в области несостоятельности, переименованное в Ассоциацию профессионалов по оздоровлению бизнеса<sup>2</sup>.

Во Франции Закон N 85-99 дает судебным администраторам право создавать свои профессиональные общества (ст. 8)<sup>3</sup>. Декретом N 91-1030 от 8 октября 1991 г., который внес изменения в Декрет N 85-1389, предусмотрено создание Национального совета судебных администраторов и уполномоченных ликвидаторов.

В российском законодательстве одно из первых определений саморегулируемой организации приведено в ст. 48 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг"<sup>4</sup>. Определения, которые приводились в других законах, подразумевают, что саморегулируемая организация - это некоммерческая организация, созданная путем объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и имеющая своей основной целью обеспечение добросовестного осуществления

---

<sup>1</sup> См.: Колинченко Е.А. Защита интересов неплатежеспособного должника при банкротстве. Сравнительно-правовой анализ. - М., - Статут. - 2001. - С. 160.

<sup>2</sup> См.: Там же. - С. 162.

<sup>3</sup> См.: Там же. - С. 179 - 181

<sup>4</sup> См.: «О рынке ценных бумаг»: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. - № 39-ФЗ (в ред. от 28.04.2009) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 79. - Ст. 1918; 2002. - № 52. - Ст. 514.

профессиональной деятельности ее членами<sup>1</sup>.

Термин "саморегулируемая организация" весьма условен. Юридическое лицо может быть отнесено к СРО только в том случае, когда на основании закона отдельные полномочия по осуществлению государственного управления переходят к данной организации. Например, в п. 2.1 Положения о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг, утвержденного Постановлением ФКЦБ от 1 июля 1997 г. N 24, указывается, что саморегулируемая организация в соответствии с лицензией, выданной ФКЦБ, устанавливает правила и стандарты осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и операции с ценными бумагами для своих членов<sup>2</sup>. В данном случае ФКЦБ передает СРО функции, присущие исключительно государственному органу. Для саморегулируемых организаций столь же важным является передача им части функций низовых организаций.

Независимо от вида саморегулируемых организаций (на основе делегирования полномочий "сверху" - госорганами либо "снизу" - рядовыми участниками рыночных отношений) важнейшим вопросом остается взаимодействие государственного регулирования и саморегулирования, формы и методы которых должны соответствовать объему регулирования.

По этому вопросу А.Ю. Еньков высказывает мнение о том, что правовое положение саморегулируемых организаций является непродуманным. "Прежде чем рассматривать вопрос о статусе СРО, надо было внести соответствующие изменения в Закон о некоммерческих организациях в той части, где должны присутствовать СРО, т.е. изначально определить их статус. Саморегулируемыми организациями не могут называться те общественные объединения, которые действуют на сегодняшний момент на рынке банкротства, поскольку они ни по своим учредительным документам, ни по

---

<sup>1</sup> См.: «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (с посл. изм.) (ст. 2) // СЗ РФ. - 2001. - № 33 - (ч. 1). - Ст. 3436.

<sup>2</sup> В ред. Постановления от 14 июля 1998 г. - № 29 // Вестник ФКЦБ России. - 1998. - № 6. - С. 12.

статусу не подпадают под то понимание саморегулируемых организаций, которое прописано в Законе о банкротстве"<sup>1</sup>.

Статус саморегулируемой организации арбитражных управляющих приобретает некоммерческой организацией с даты включения указанной организации в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (п. 1 ст. 21 Закона о банкротстве 2002 г.). Чтобы приобрести такой статус, необходимо соответствие организации определенным требованиям:

1) наличие не менее 100 участников, каждый из которых соответствует требованиям арбитражного управляющего (пп. 1 - 7 п. 1 ст. 20 Закона о банкротстве 2002 г.);

2) осуществление участниками организации в совокупности как минимум 100 процедур банкротства (пп. 3 п. 2 ст. 21 Закона о банкротстве);

3) наличие компенсационного фонда или имущества у общества взаимного страхования. Формирование и размер имущества этого фонда зависят от количества участников организации и должны быть равны не менее чем 50 тыс. рублей на каждого члена (т.е. только размер компенсационного фонда будет составлять как минимум 5 млн. руб.). На эти средства в соответствии с пп. 4 п. 2 ст. 21 Закона о банкротстве 2002 г. не может быть обращено взыскание по обязательствам ее членов, которые не были связаны с исполнением функций арбитражного управляющего.

Саморегулируемая организация арбитражных управляющих наделяется определенными правами и обязанностями (ст. 22 Закона о банкротстве 2002 г.). В частности, СРО вправе: обжаловать в судебном порядке акты и действия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы любого из своих членов или группы членов; подавать иски о защите прав и законных интересов лиц, участвующих в деле о банкротстве; применять в отношении своих членов меры

---

<sup>1</sup> Еньков А.Ю. Страсти вокруг закона // Закон. - 2003. - № 8. - С. 125.

дисциплинарной ответственности; заявлять в арбитражный суд ходатайства об отстранении своих членов от участия в делах о банкротстве в качестве арбитражных управляющих.

Одним из спорных и дискуссионных в юридической литературе вопросов является требование обязательного членства арбитражных управляющих в одной из саморегулируемых организаций.

Следует согласиться с мнением В.В. Витрянского о том, что такое направление развития российского законодательства, когда арбитражный управляющий ставится в полную зависимость от своей саморегулируемой организации, расходится с мировыми тенденциями развития института несостоятельности, для которых, напротив, характерно стремление к независимости антикризисных управляющих<sup>1</sup>.

Анализ зарубежного законодательства свидетельствует, что членство в СРО, за редким исключением (адвокаты, нотариусы), не должно быть обязательным, в противном случае участие в саморегулируемых организациях превращается в допуск к профессиональной деятельности, как это произошло с арбитражными управляющими. В Великобритании, например, членство в СРО необходимо для осуществления инвестиционной деятельности. Соответствующее разрешение можно получить в государственном органе (SIB) либо став членом СРО. Если лицо, желающее стать практикующим специалистом, не является членом вышеуказанной признанной профессиональной организации, оно может обратиться для получения соответствующего разрешения в компетентный орган. Под компетентным органом понимается либо Госсекретарь, либо в отношении дела, указанного в специальном предписании, данном Госсекретарем, орган или лицо. Компетентный орган удовлетворяет обращение, если из представленных данных следует, что заявитель подходит для выполнения функций практикующего специалиста и соответствует необходимым требованиям об

---

<sup>1</sup> См.: Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротства) // Хозяйство и право. - 2003. - № 1. - С. 4.

образовании, практических навыках и опыте<sup>1</sup>.

Следовательно, в Великобритании установлено добровольное членство практикующих специалистов в профессиональных организациях.

В России объединение арбитражных управляющих происходит не на добровольных началах, а как обязательное условие участия в проведении процедур несостоятельности (банкротства). Такой "допуск к профессии" обязателен для временного, административного, внешнего и конкурсного управляющих. Статьей 20 Закона о банкротстве 2002 г. устанавливается, что арбитражным управляющим может быть только член саморегулируемой организации арбитражных управляющих. Вместе с тем, чтобы являться членом СРО, будущий арбитражный управляющий должен участвовать не менее чем в ста процедурах банкротства и соответствовать другим требованиям, в том числе обладать определенными денежными средствами (п. 8 ст. 20).

По мнению Е.А. Павлодского<sup>2</sup>, данная новелла представляется спорной и по ряду оснований не соответствует принципам независимости антикризисного управления. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих ставит своей целью не профессиональную подготовку ее членов, а решение вопросов их "трудоустройства". Только этим можно объяснить пренебрежение мнениями конкурсных кредиторов, которым предоставлено право из трех кандидатур, выдвигаемых саморегулируемой организацией арбитражных управляющих, отвести одну кандидатуру на должность управляющего. Пытаясь исправить такое положение, В.В. Витрянский предлагает, чтобы "конкурсные кредиторы выбирали кандидатуру арбитражного управляющего из членов саморегулируемой организации и списка независимых арбитражных управляющих, зарегистрированных при арбитражных судах, как это было по Закону о банкротстве 1998 г."<sup>3</sup>. На наш взгляд, законодатель может

---

<sup>1</sup> Колинченко Е.А. Защита интересов неплатежеспособного должника при банкротстве. Сравнительно-правовой анализ. - М.: Статут, - 2001. - С. 161.

<sup>2</sup> См.: Павлодский Е.А. Саморегулируемые арбитражные управляющие // Закон. - 2003. - № 8. - С. 26.

<sup>3</sup> Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротства) // Хозяйство и право. 2003. - № 1. - С. 3.

воспользоваться механизмом назначения арбитражных управляющих, предусмотренным Законом о банкротстве 1998 г. Участие арбитражного управляющего в процедурах несостоятельности (банкротства) должника по своей характеристике и фактически являлось предпринимательской деятельностью, чего нельзя сказать о его правовом статусе арбитражных управляющих по Закону о банкротстве 2002 г.

В связи с этим представляет определенный интерес соотношение положений Закона о банкротстве 2002 г. (об обязательном членстве арбитражных управляющих в СРО) с действующим законодательством. Так, например, п. 2 ст. 30 Конституции Российской Федерации закрепляет, что "никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем". "Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации" (п. 1 ст. 15). Следовательно, требование ч. 7 п. 1 ст. 20 Закона о банкротстве 2002 г. об обязательности членства арбитражного управляющего в СРО противоречит п. 2 ст. 30 Конституции РФ, что недопустимо. Кроме того, п. 2 ст. 24 Закона о банкротстве 2002 г. предусматривает, что арбитражный управляющий вправе быть членом только одной саморегулируемой организации арбитражных управляющих. То есть налицо не право, а обязанность арбитражного управляющего быть членом только одной саморегулируемой организации, что также противоречит п. 2 ст. 30 Конституции РФ.

Таким образом, с целью устранения коллизии между Конституцией РФ и Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" 2002 г. необходимо: 1) исключить обязательное членство арбитражного управляющего в СРО (п. 1 ст. 20); 2) п. 2 ст. 24 Закона о банкротстве 2002 г. изложить в следующей редакции: "арбитражный управляющий может осуществлять свою деятельность самостоятельно, а также добровольно быть членом одной или

нескольких саморегулируемых организаций арбитражных управляющих". На наш взгляд, это позволит, с одной стороны, повысить конкуренцию между арбитражными управляющими, с другой - будет способствовать повышению арбитражными управляющими своего профессионального уровня, в том числе саморегулируемая организация арбитражных управляющих сможет: 1) устанавливать повышенные требования к своим членам; 2) заботиться о повышении квалификации арбитражных управляющих (проведение семинаров, стажировок, консультаций); 3) гарантировать социальную защищенность своих членов; 4) увеличивать финансовые гарантии для третьих лиц, участников процедур несостоятельности (банкротства).

По нашему мнению, это будет являться существенным отличием арбитражного управляющего от члена саморегулируемой организации арбитражных управляющих. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих сможет решить задачи антикризисного управления только при условии, если эта некоммерческая организация будет сообществом независимых квалифицированных специалистов.

СРО арбитражных управляющих за счет взносов арбитражных управляющих создает фонд, предназначенный для выплат по возмещению убытков, причиненных арбитражным управляющим при неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на него обязанностей.

Установлен минимальный размер компенсационного фонда - 20 млн руб. Фонд принадлежит на праве собственности СРО. На него не может быть обращено взыскание, кроме выплат из компенсационного фонда по указанным основаниям. При утрате статуса саморегулируемой организации или при ее ликвидации средства фонда подлежат передаче национальному объединению СРО арбитражных управляющих.

Лицо, которому причинены убытки, вправе предъявить требование к саморегулируемой организации о компенсации вреда, причиненного членом этой организации. Ответственность организации является субсидиарной, так как компенсация убытков допускается в случае нехватки суммы возмещения

для покрытия убытков, у которого арбитражный управляющий застраховал риск своей ответственности.

Размер выплаты не может превышать пять млн. руб. к одному случаю причинения убытков, а при утверждении арбитражного управляющего - 1 млн руб. согласно п. 11 ст. 25.1 ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)".

Ответственность СРО является разновидностью гражданско-правовой ответственности, основанная на его вине, и должна рассматриваться как неосуществление должного контроля за профессиональной деятельностью саморегулируемой организации.

## Заключение

Все чаще в самых разных сферах экономики возникают объединения предпринимателей - саморегулируемые организации, создаваемые в целях регулирования и обеспечения добросовестной конкурентной практики. Однако на сегодняшний день приходится констатировать, что, несмотря на обширный перечень нормативных актов и видов саморегулируемых организаций, саморегулирование как способ упорядочивания предпринимательских отношений далек от совершенства. Институт саморегулирования в РФ является заимствованием зарубежного опыта и потому нуждается в глубоком комплексном изучении правоведами применительно к российской правовой действительности. Настоящее исследование - попытка осветить основные теоретические и практические проблемы, связанные с деятельностью саморегулируемых организаций в различных областях предпринимательства.

С 30 декабря 2015 года вступило в силу распоряжение Правительства РФ № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования», нормами которого важно руководствоваться при разработке государственной политики и формировании законодательства в отдельных сферах предпринимательства либо иной деятельности. Очевидно, что пришло время теоретической и практической оценки подходов Концепции в целях совершенствования института саморегулирования и создания отраслевых институтов законодательства. С учетом исследованных вопросов можно сформулировать следующие выводы:

1. Саморегулируемые организации как некоммерческие организации следует относить к частноправовой сфере деятельности. СРО имеют специфический статус и осуществляют свою деятельность не только в интересах своих членов, но и более широкого круга субъектов - клиентов, инвесторов, потребителей. Существующая концепция признания СРО только публично-правовыми образованиями не состоятельна. СРО отличаются от любой из существующих ныне ассоциаций (союзов, объединений), они

обладают правом на отраслевое нормотворчество (регулирование) в отношении своих участников и под их материальную ответственность за результаты своей деятельности. СРО является представителем интересов своих членов перед государством и гражданами, а с другой - квалифицированного представителя частноправовых интересов. В системе СРО, как профессиональных участников, возможно обеспечить надлежащее использование творческого потенциала лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, либо иную профессиональную деятельность.

2. Изучение сравнительно-правового опыта деятельности саморегулируемых организаций в США, Великобритании, Германии показывает, что при вступлении в состав саморегулируемых организаций действует принцип добровольности. В настоящее время в мире происходят процессы, которые неизбежно ведут к революционным изменениям в способах регулирования деятельности по организации торговли. Быстрыми темпами развиваются "Альтернативные Торговые Системы" (ATS), являющиеся, в отличие от действующих СРО, коммерческими организациями. Появляются новые технологии в области торговли через компьютерную сеть "Интернет", позволяющие принимать участие в заключении сделок контрагентам напрямую, минуя посредников. Все это неизбежно влияет на появление новых, альтернативных саморегулированию подходов к организации и регулированию деятельности различных субъектов на рынке ценных бумаг. Названные тенденции следует учитывать при развитии СРО в России.

3. В настоящее время саморегулирование получает соответствующую нормативно-правовую базу, однако принятый Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» нуждается в существенных изменениях. При осуществлении таких изменений важно учитывать имеющуюся практику саморегулирования (наилучшим образом сегодня она развивается в области несостоятельности). На определенном этапе развития СРО возникает большое количество внутренних норм, по существу аналогичным административным регламентам. В такой ситуации лицо, желающее получить допуск к профессии,

обязан пройти процедуру, практически аналогичную современной. Фактически, как и ранее прогнозировалось многими учеными и специалистами, практика применения Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не принесла желаемого результата правового регулирования, а, наоборот, оказалось своеобразным дополнительным правовым препятствием на пути свободы осуществления предпринимательской деятельности. Фактически участники СРО подвергаются двойному контролю – как со стороны государственных органов, так и со стороны саморегулируемых организаций.

4. В современный период саморегулирование осуществляется в двух формах: обязательной и добровольной. Обязательное саморегулирование предусмотрено в императивном порядке, определяющее обязательное участие хозяйствующего субъекта в СРО. К названной категории относятся: субъекты, выполняющие инженерные изыскания или осуществляющие архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства; ревизионные союзы сельскохозяйственных кооперативов; организации оценщиков; арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций операторов электронных площадок; организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах; саморегулируемых организаций аудиторов; организаций кредитных кооперативов; организаций в области энергетического обследования; организаций актуариев.

Организации, подпадающие под добровольный порядок деятельности СРО, следующие: организации виноградарей и виноделов; организации в сфере рекламы; организации в сфере кадастровой деятельности; организации патентных поверенных; организации в сфере теплоснабжения; организации медиаторов. Вместе с тем, участие с добровольных СРО зачастую навязывается, поэтому эффективность членства в таких организациях весьма низкая. Антимонопольным органам следует усилить борьбу с принудительным включением в добровольные СРО.

5. Возложение на саморегулируемые организации, основанные на обязательном членстве субъектов предпринимательской деятельности, контрольных полномочий в подобном объеме является определенной модификацией контрольной деятельности государства и, как правило, связано с отменой лицензирования регулируемого вида деятельности. При этом обращает на себя внимание явно неудачная формулировка законодателя, буквальное прочтение которой означает обязанность саморегулируемых организаций осуществлять контроль за соблюдением оценщиками любых федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ.

Очевидно, что контроль со стороны СРО не должен заменять собой контроль в области налоговых, трудовых и иных правоотношений. Полагаем, в Закон об оценочной деятельности необходимо внести уточнение, согласно которому функцией СРО оценщиков является осуществление контроля за соблюдением требований нормативно-правовых актов Российской Федерации регулирующих отношения, возникающих при осуществлении оценочной деятельности.

Правовая регламентация этих функций позволяет говорить об осуществлении особого вида негосударственного регулирования предпринимательских отношений, осуществляемого в интересах частных лиц в форме:

- локального нормотворчества СРО, в результате которого создаются правила и стандарты предпринимательской деятельности, занимающие особое место в системе источников предпринимательского права;

- организации контроля за соблюдением установленных правил и стандартов, а также нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность;

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 03.12.2001. № 49. Ст. 4552.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
9. Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Российская газета. № 256. 2001.

10. Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 16.

11. Федеральный закон от 08.12.1995 N 193-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О сельскохозяйственной кооперации" // Собрание законодательства РФ. – 1995. - N 50. - Ст. 4870.

12. Федеральный закон от 29.07.1998 N 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.- 1998. - N 31. - Ст. 3813.

13. Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" // Собрание законодательства РФ. - 2002.- N 43. - Ст. 4190.

14. Федеральный закон "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства - 2017. - N 1 (ч. 1). - Ст. 7.

15. Федеральный закон "Об аудиторской деятельности" // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 1. - Ст. 15.

16. Федеральный закон "О кредитной кооперации" // Собрание законодательства РФ. -2009. - N 29. - Ст. 3627.

17. Федеральный закон "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 1. - Ст. 15.

18. Федеральный закон "Об актуарной деятельности в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2013. - N 44.- Ст. 5632.

19. Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции"

(в отношении саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов) //  
Собрание законодательства РФ - 1995. - N 48.- Ст. 4553.

20. Федеральный закон "О рекламе" // Собрание законодательства РФ. -  
2006. - N 12. - Ст. 1232.

21. Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" //  
Собрание законодательства РФ. - 2007. - N 31. - Ст. 4017.

22. Федеральный закон "О патентных поверенных" // Собрание  
законодательства РФ - 2009. - N 1. - Ст. 24.

23. Федеральный закон "О теплоснабжении" // Собрание  
законодательства РФ. - 2010. - N 31. - Ст. 4159.

24. Федеральный закон "Об альтернативной процедуре урегулирования  
споров с участием посредника (процедуре медиации)" // Собрание  
законодательства РФ. - 2010. - N 31. - Ст. 4162.

#### **Материалы судебной и правоприменительной практики:**

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. №12-П.  
// СПС Консультант плюс. – 2017.

26. "Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении  
дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными  
некоммерческими объединениями, за 2010 - 2013 год" (утв. Президиумом  
Верховного Суда РФ 02.07.2014) // СПС Консультант плюс. – 2017.

27. Определение Верховного Суда РФ от 22.08.2017 N 305-КГ17-6672 по  
делу N А40-140717/2016 // СПС Консультант плюс. – 2017.

28. Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2017 N 301-ЭС17-2306 по  
делу N А82-18310/2015 // СПС Консультант плюс. – 2017.

#### **Учебная и научная литература:**

29. Алексеев СВ. Правовое регулирование предпринимательской

- деятельности: учебное пособие М.: Юнити: Закон и право, 2004. - 502 с.
- 30.Беляков А.Е. Модель саморегулируемой организации предпринимателей: общественный опыт. Н. Новгород: изд-во Волго-Вятской акад. гос. службы, 2006. - 202 с.
- 31.Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»: от 8 авг. 2001 г. М.: Юстицинформ, 2004. - 191 с.
- 32.Быков А.Г. О содержании курса предпринимательского права и принципах его построения / Предпринимательское право в рыночной экономике. М., 2004. – 276с.
- 33.Галкин В.В. История биржи в России. Воронеж: ВГТА, 1998. - 234с.
- 34.Галкина Л.Н. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: состояние и тенденции: монография. М.: из-во РГТЭУ, 2005. - 184 с.
- 35.Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное: учебное пособие. М.: Консалтбанкир, 2002. - 701 с.
- 36.Государственное регулирование рыночной экономики: учебник / под общ. ред. В.И. Кушлина, Н.А. Волгина. М.: Экономика, 2000. — 734 с.
- 37.Гражданское право: учебник. Часть 2 / отв. ред. В.П. Мозолин. М.: Юрист, 2004. - 927 с.
- 38.Гражданское право: Учебник в 3-х томах / под ред. А.П. Сергеева.- М., - 2016.
39. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1. / Н.Н. Агафонова, С.В. Артеменков, В.В. Безбах и др.; отв. ред. В.П. Мозолин. – Москва: Проспект, - 2014.
- 40.Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 2. / В.В. Безбах, Д.А. Белова, Т.В. Богачева и др. / отв. ред. В.П. Мозолин. – Москва: Проспект, - 2015
- 41.Дебора С. Гарднер. Рынок: Краткая история Нью-Йоркской фондовой

- биржи. 2-е перераб. изд. Нью-Йорк, 1993. - 48 с.
42. Долинская В.В. Акционерное право: основные положения и тенденции. М.: Волтерс Клувер, 2006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
43. Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Государство и регулирование инвестиций. М.: Городец-издат, 2003. - 270 с.
44. Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: Монография". "Юстицинформ. – 2017 // СПС Консультант плюс.- 2017.
45. Евсеев В.А. Английский город в тюдоровскую эпоху: регионы и города. Иваново: ИвГУ, 1995. - 153 с.
46. Ершова И.В. Предпринимательское право: учебник. - Изд. 4-е, перераб. и доп. - М.: ИД «Юриспруденция», 2006. - 560 с.
47. Залесский В.В. Комментарий к Закону «О государственной регистрации юридических лиц» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2002. - 111 с.
48. Ишин А.В., Капинус Н.И. Саморегулирование в строительстве: понятие, проблемы, совершенствование // Законы России: опыт, анализ, практика.- 2015. - №4. - С.30-36.
49. Кашанина Т.В. Корпоративное (внутрифирменное) право: учебное пособие / Т.В. Кашанина. М.: Норма, 2003. - 320 с.
50. Крючкова П. В. Саморегулирование хозяйственной деятельности как альтернатива избыточному государственному регулированию. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2001. - 95 с.
51. Лескова Ю.Г., Антропцева И.О., Малунова (Почежерцева) З.А., Холкина М.Г., Артемьев Е.В., Слесарев С.А., Тишин Р.В. Комментарий к ФЗ от 13 июня июля 2015 г. N 223-ФЗ "О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в ст. ст. 2 и 6 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (постатейный) // СПС Консультант плюс. – 2017.
52. Попондопуло В.Ф. Правовой режим предпринимательства / В.Ф. Попондопуло, С-Петербург. гос. ун-т. СПб.: изд-во С-Петербург. гос. ун-

- та, 1994. - 208 с.
53. Семенихин В.В. Все о некоммерческих юридических лицах. "ГроссМедиа". – 2014. // СПС Консультант плюс. – 2017.
54. Скворцов О.Ю. Третейское разбирательство предпринимательских споров в России: Проблемы. Тенденции. Перспективы. М.: Волтерс Клувер, 2005. - 691 с.
55. Советский энциклопедический словарь: ок. 80000 слов. Гл. ред. Прохоров А.М. - 4-е изд. М.: Сов. энцикл., 1986. - 1599 с.
56. Телюкина М.В. Основы конкурсного права. М.: Волтерс Клувер, 2004. - 506 с.
57. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1996. – 351с.
58. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. - 672 с.
59. Тотьев К.Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя. Учебн. пособие М., 2003. — 277 с.
60. Феррари Э. Организация государственного контроля в Италии / Государственный контроль над экономикой. М., 2000. - 278 с.
61. Шишмарева Т.П.. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих и ее участие в производстве по делу о несостоятельности (Банкротстве) // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 4. - С.26.
62. Юридические лица в российском гражданском праве: Монография. В 3 т. Виды юридических лиц в российском законодательстве" (том 2) / отв. ред. А.В. Габов. "ИНФРА-М" - 2015. - 523 с.