

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Трегубенко А. В.

Научный руководитель - старший преподаватель Сахарова И. В.
Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса

В течение длительного времени в общественной жизни России наблюдалось противоборство двух систем управления – государственной и самоуправленческой. В институциональном плане речь шла о меняющемся соотношении власти и самоуправления (местного, производственного и т.п.), о перемене методов управления государственными и общественными делами¹. В XX веке тенденции стремления к самоуправлению и саморегулированию проявлялись лишь в политико-социальном смысле – в начале 20-х, в 60-х и 80-х годах², но на законодательном уровне норма о саморегулировании организаций впервые была закреплена в середине 90-х годов XX века. Имеется в виду Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 1 июля 1996 г. (ред. от 16.10.2000) № 1008³, в которой закреплялась передача государственно-властных полномочий саморегулируемым организациям (далее также – СРО) на принципе обязательного членства в саморегулируемой организации, так как регулирование должно было охватывать всех профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Появление саморегулируемых организаций было подвергнуто критике. По мнению В.В. Витрянского, СРО изначально не только не способствовали устранению недостатков в действующем законодательстве, но, наоборот, могли породить проблемы, с которыми ранее не сталкивались⁴. Однако демократический строй государства предполагает передачу от государственного управления к саморегулированию различных сфер деятельности. Провозглашенная в ст. 8 Конституции РФ свобода экономической деятельности, предполагает развитие необходимых для становления гражданского общества начал самоуправления и автономии в экономической сфере. Воплощением этого, в частности, является объединение предпринимателей в саморегулируемые организации в различных сферах деятельности⁵. Поддержка саморегулирования является одной из целей административной реформы, проводимой в Российской Федерации.

В декабре 2007 года был принят Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О саморегулируемых организациях»⁶ (далее – Закон о саморегулируемых организациях), который стал основой для деятельности СРО в России. Специальные положения о саморегулируемых организациях содержатся в нескольких федеральных законах – в Федеральном законе от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О рынке ценных бумаг»⁷, Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о несостоятельности

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Право и саморегулирование // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 86. 86.

² См.: Журина И. Г. Гражданско-правовой статус саморегулируемых организаций в Российской Федерации: автореф. дис. . . канд. юр. наук. М. – 2009. – С. 5.

³ См.: Указ Президента РФ от 01.07.1996 № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3356.

⁴ См.: Витрянский В. В. Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)». – М.: Статут. – 2003. – С. 21.

⁵ См.: Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис. . . канд. юр. наук. М. – 2008. – С. 8.

⁶ См.: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (принят ГД ФС РФ 16.11.2007) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.

⁷ См.: Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (принят ГД ФС РФ 20.03.1996) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1918.

(банкротстве)¹, Федеральном законе от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»², в Градостроительном кодексе и ряде других. Несмотря на имеющиеся нормативно-правовые акты, законодательство о саморегулируемых организациях всё же содержит ряд противоречий, требующих дальнейшего рассмотрения и устранения.

Существующую в России модель саморегулирования можно определить как делегированное саморегулирование, базируемое на сочетании принципов добровольности и обязательности. Саморегулируемые организации, основанные на добровольном членстве, призваны осуществлять дополнительное к государственному регулирование. СРО, построенные на обязательном членстве, как правило, созданы с целью отмены лицензирования в отдельных сферах регулирования и передачей некоторых функций государственных органов саморегулируемым организациям, в частности, в области контроля за соблюдением хозяйствующим субъектом законодательства, регулирующего отношения, возникающие при осуществлении того или иного вида деятельности.

Однако, некоторые ученые считают, что вопрос о том, быть или не быть членом саморегулируемой организации, должен являться предметом самостоятельного решения субъекта гражданских правоотношений³. Жизнеспособность СРО зависит от того, в какой мере эти некоммерческие организации могут отстаивать не свои интересы, а интересы участников СРО – рядовых предпринимателей, при этом, не вырождаясь в еще одно ведомство⁴. Добровольность членства в какой-либо организации вытекает из принципов гражданского права. И потому законодатель должен оставить субъектам альтернативу в вопросе вступления или невступления в различные организации, в том числе и в саморегулируемые⁵.

Тем не менее, на сегодняшний день уже существуют области профессиональной деятельности, где членство в саморегулируемых организациях является обязательным. И многие авторы считают это правильным: обязательное членство в СРО (арбитражные управляющие, оценщики, строительные организации) представляет собой «допуск» на рынок и является одним из условий занятия предпринимательской (профессиональной) деятельностью. Однако, поскольку установление таких требований традиционно считается прямым способом государственного регулирования и представляет собой публично-правовое воздействие на участников рынка в интересах самого широкого круга лиц, данные требования должны, во-первых, быть едиными для всех кандидатов, и, во-вторых, предусмотрены в федеральном законе⁶.

По нашему мнению, ряд областей профессиональной деятельности действительно нуждается в обязательном членстве, так как в данных областях, как уже было отмечено, СРО заменяют собой государственные системы лицензирования, контроля, надзора, и др.

Однако если рассматривать обязательное членство, которое уже законодательно закреплено, то можно выявить отсутствие прямых норм об ответственности участников

¹ См.: Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (принят ГД ФС РФ 27.09.2002) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190.

² См.: Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.07.1998) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3813.

³ См.: Л. Дюги. Конституционное право. Общая теория государства. М. – 1908. – С. 762 (Приведено по: Павлодский Е. А. Саморегулируемые организации России // Журнал российского права. – 2009. – № 1.)

⁴ См.: Павлодский Е. А. Указ. соч.

⁵ См.: Батяев А. А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СПС КонсультантПлюс. – 2009.

⁶ Ершова И. В. Предпринимательское право: учебник – Изд. 4-е, перераб. и доп. – М. – 2006. – С. 33; Нишилов К. Н. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие – Калининград. – 2001. – С. 20

хозяйственного оборота за осуществление профессиональной или предпринимательской деятельности вне членства в саморегулируемой организации, если такое членство обязательно. В литературе высказано следующее предложение:

– дополнить Главу 14 Кодекса об административных правонарушениях РФ статьей «Осуществление профессиональной или предпринимательской деятельности вне членства в саморегулируемой организации» следующего содержания:

«Осуществление профессиональной или предпринимательской деятельности вне членства в саморегулируемой организации, если такое членство обязательно, влечет наложение административного штрафа на граждан от двух тысяч до двух тысяч пяти сот рублей; на должностных лиц – от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей»¹.

На наш взгляд, подобная норма (в случае ее включения в Кодекс об административных правонарушениях РФ) могла бы быть размещена в 14.1¹ КоАП РФ, которую было бы целесообразно разместить после ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)»

В Российской Федерации СРО являются некоммерческими организациями и создаются в организационно-правовых формах, предусмотренных для некоммерческих организаций, основанных на членстве. Такими формами ведения деятельности являются некоммерческое партнерство и ассоциация (союз). Оптимальной, по мнению некоторых ученых², организационно-правовой формой для ведения деятельности в качестве СРО является ассоциация (союз). Что и мы считаем верным.

В целях осуществления контроля и надзора за деятельностью членов СРО представляется необходимым осуществлять регистрацию субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности – членов саморегулируемой организации наряду с саморегулируемыми организациями в государственных реестрах субъектов саморегулирования, которые должны формироваться по отраслевому принципу в зависимости от сферы деятельности субъектов саморегулирования³. Регистрация в указанных реестрах должна предшествовать наделению участников соответствующими полномочиями в связи с участием в саморегулируемых организациях.

Для наиболее эффективного контроля СРО некоторыми авторами⁴ предлагается все правила саморегулируемой организации разделить на две группы: в первую входят правила, регулирующие деятельность членов СРО, во вторую – правила, регулирующие порядок осуществления контроля за деятельностью членов СРО, а также правила рассмотрения жалоб на действия члена саморегулируемой организации. Отмечается, что для саморегулируемых организаций, действующих в настоящее время в России, характерно отсутствие единого документа, в котором содержатся все правила саморегулируемой организации. Саморегулируемые организации последовательно принимают отдельные документы, не консолидируя их. Представляется необходимым установить в законодательстве обязанность саморегулируемой организации принять «Правила саморегулируемой организации» как единый документ, в котором содержатся все правила саморегулируемой организации. Такая практика устранил разрозненность правил СРО и будет гарантировать членам СРО и заинтересованным лицам, что они получают полную информацию о правилах саморегулируемой организации. Такие правила должны быть соотнесены с унификациями обычаями делового оборота и деловых обыкновений.

¹ См.: Басова А.В. Указ. соч. – С. 12.

² См.: Грачев Д.О. Правовой статус саморегулируемых организаций: автореф. дис. . . . канд. юр. наук. М. – 2008. – С. 10.

³ См.: Там же. – С. 7.

⁴ См.: Там же. – С. 20.

Осуществление саморегулируемыми организациями, основанными на добровольном членстве, контроля за соблюдением их членами законодательства, означает дублирование полномочий государственных органов, что является обременительным для хозяйствующего субъекта. Следует ограничить объем контрольных полномочий подобных СРО за предпринимательской (профессиональной) деятельностью своих членов только собственными разработанными и установленными правилами и стандартами, что в целом соответствует опыту западных стран. Для этого необходимо привести действующее законодательство в соответствие с Законом о СРО, а в случае нераспространения норм данного Закона на рассматриваемые отношения – внести соответствующие поправки в специальное законодательство¹.

Осуществление контроля за деятельностью СРО законодатель также связывает с проведением плановых и внеплановых проверок. Предметом проведения проверок является соблюдение требований, предъявляемых к некоммерческой организации для приобретения статуса СРО, а также законодательства, регулирующего деятельность саморегулируемых организаций². Сведения о саморегулируемых организациях содержатся в реестрах СРО. В соответствии со ст. 20 Закона о саморегулируемых организациях ведение реестров, возможно: 1)уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций, в случае, если не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за деятельностью СРО в установленной сфере деятельности; 2)уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) за деятельностью СРО в установленной сфере деятельности³.

Согласно п. 3 ст. 20 Закона о саморегулируемых организациях, порядок ведения государственного реестра СРО устанавливает уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти⁴, а размер платы за внесение сведений в указанный реестр и предоставление содержащихся в нем сведений устанавливается Правительством Российской Федерации. Вместе с тем, особенности ведения государственного реестра СРО могут устанавливаться федеральными законами.

Следует обратить внимание на ст. 22 Закона о саморегулируемых организациях, определяющую взаимодействие СРО и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, которая предусматривает возможность проведения проверок уполномоченными федеральными органами исполнительной власти предпринимательской или профессиональной деятельности не самих СРО, а их членов (в статье предусмотрено, что такие проверки проводятся в порядке и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, поскольку из текста статьи основания для проверок

¹ См.: Басова А. В. Указ. соч. – С. 19.

² См.: Там же. – С. 27.

³ В частности, такими органами в настоящее время являются: Федеральная регистрационная служба (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.02.2005 № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих» (Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – ст. 464.), которое принято на основании Закона о несостоятельности (банкротстве); Министерство юстиции РФ (в соответствии с Приказом Минюста РФ от 28.06.2002 № 182 (ред. от 20.05.2009) «Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2002. – № 30), который принят на основании Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.12.2009) (Собрание законодательства РФ. – 2002. – №1 (ч.1). – Ст. 1.))

⁴ Такой порядок в настоящее время определен Постановлением Правительства РФ от 29.09.2008 № 724 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра саморегулируемых организаций» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 40 – Ст. 4543.

членов СРО и их предмет не ясны). Учитывая изложенное, а также то, что в соответствии со ст. 23 Закона о саморегулируемых организациях государственный контроль (надзор) за деятельностью СРО осуществляется в порядке, установленном федеральными законами, можно сделать вывод, что данный Закон является "рамочным" и для его практического применения необходимо принятие дополнительных нормативных правовых актов¹.

В своей работе Грачев Д. О. предполагает, что деятельность омбудсмана была бы весьма эффективной для повышения уровня контроля саморегулируемых организаций за действиями своих членов. В случае успешной работы омбудсмана саморегулируемая организация через него будет получать жалобы непосредственно от лиц, которые вступали в правоотношения с членом саморегулируемой организации, что позволит последней, направляя конкретные указания своему члену о недостатках в его деятельности, улучшать качество оказываемых регулирующих услуг и регулирования в целом. Но на наш взгляд, такой способ контроля за СРО не совсем понятен, так как подобная деятельность может быть поручена только специальным государственным органам, которые могут не только получать жалобы, но также наделены властными полномочиями, позволяющими воздействовать на нарушителя.

Анализ правового статуса участника СРО в качестве особого элемента позволяет выделить способы обеспечения его имущественной ответственности². В соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона о саморегулируемых организациях, СРО вправе применять следующие способы обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами: 1) создание системы личного и (или) коллективного страхования; 2) формирование компенсационного фонда. При этом норма ч. 2 комментируемой статьи устанавливает обязательность обеспечения СРО имущественной ответственности своих членов путем формирования компенсационного фонда. Специальное регулирование заложено в норме ч. 4 ст. 13 Закона о саморегулируемых организациях, согласно которой федеральными законами могут устанавливаться иные требования, чем те, которые предусмотрены названным Законом, к порядку формирования компенсационного фонда СРО, его минимальному размеру, размещению средств такого фонда, страхованию ответственности членов саморегулируемой организации. Например, формирование и использование компенсационного фонда регламентированы ст. 40 Федерального закона от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»³.

Следует отметить, что норма ч. 6 ст. 24 Закона о саморегулируемых организациях предусматривает возможность установления уставом ассоциации (союза) саморегулируемых организаций дополнительной имущественной ответственности ассоциации (союза) перед потребителями товаров (работ, услуг), произведенных членами саморегулируемых организаций, участвующих в деятельности ассоциации (союза) саморегулируемых организаций, за счет средств компенсационного фонда, формируемого таими СРО.

Законодательство о саморегулируемых организациях не регламентирует порядок выхода участника из состава данной организации. В качестве оснований прекращения членства в СРО можно выделить: смерть физического лица – члена организации или ликвидация юридического лица – члена организации, исключение члена из состава ор-

¹ См.: Титова Г. Саморегулируемые организации: правовые аспекты деятельности // Финансовая газета. Региональный выпуск. – 2008. – № 38.

² См.: Журина, И. Г. Гражданско-правовой статус саморегулируемых организаций в Российской Федерации: автореф. дис. . . канд. юр. наук. М. – 2009. – С. 23.

³ См.: Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (принят ГД ФС РФ 03.07.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3627.

ганизации, добровольный выход из нее и ликвидация этой организации. Представляется, что в случае добровольного выхода участника из состава СРО, его повторное принятие возможно в любое время без каких-либо ограничений.

В отношении лица, исключенного из состава саморегулируемой организации, в качестве меры дисциплинарного взыскания предлагается установить положение, согласно которому данное лицо не может быть принято в состав участников этой организации в течение года с момента его исключения. Причем подобное ограничение должно применяться как в отношении СРО, из которой был исключен участник, так и в отношении иных саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности соответствующего вида.

На основе системного анализа действующего законодательства можно прийти к выводу о необходимости установить субсидиарную ответственность членов саморегулируемой организации по ее обязательствам, которые возникли в период их членства в СРО, пропорционально своему взносу в течение двух лет со дня прекращения членства¹. Подобное положение может сыграть положительную роль для потребителей.

В целом, исходя из целесообразности сохранения и развития института саморегулирования, считаем необходимым законодательно не только скорректировать полномочия СРО, но и предусмотреть действенные механизмы их ответственности за невыполнение требований законодательства, развить способы контроля за деятельностью СРО. Тогда оптимизация процессов государственного регулирования с помощью систем саморегулирования даст ожидаемые положительные результаты.

¹ См.: Журина И.Г. Указ. соч. – С. 23.