



**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Московский государственный юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

**(Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))  
Оренбургский институт (филиал)**

# **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ КРУГЛОГО СТОЛА**

**11 ноября 2019 года**

**Оренбург  
2020**

УДК 346.232  
ББК 67.404  
А 43

*Ответственный редактор и автор предисловия – А.Э. Захарова*

А 43 Проблемы развития саморегулируемых организаций в предпринимательской деятельности в Российской Федерации: сборник материалов круглого стола. 11 ноября 2019 года / Оренбургский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»; отв. ред. и авт. предисловия А.Э. Захарова. Оренбург, 2019. 135 с.

ISBN

В сборнике представлены доклады участников круглого стола на тему «Проблемы развития саморегулируемых организаций в предпринимательской деятельности в Российской Федерации», касающиеся таких сфер, как правовое регулирование саморегулируемых организаций, контроль государства за саморегулируемыми организациями, тенденции развития саморегулирования, сравнительный анализ саморегулирования в России и США, особенности ответственности членов саморегулируемых организаций, компенсационный фонд, страхование предпринимательской деятельности и др. Сборник адресован научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и бакалаврам юридических и экономических учебных заведений, предпринимателям, представителям государственных органов, а также всем, кто интересуется современными проблемами развития саморегулируемых организаций в предпринимательской деятельности.

**УДК 346.232**  
**ББК 67.404**

© Оренбургский институт (филиал)  
Университета имени О.Е. Кутафина, 2020

©

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	5
<i>Бажанова Д., Войдер Е.</i> Особенности административной ответственности саморегулируемых организаций в Российской Федерации.....	7
<i>Бузаева О., Зернина А.</i> Основные проблемы правового регулирования саморегулируемых организаций.....	144
<i>Бутенко Г., Старкова Д.</i> Особенности деятельности саморегулируемых организаций оценщиков в Российской Федерации .....	18
<i>Валитова А., Узбеков Т.</i> Саморегулируемые организации на рынке ценных бумаг: за и против обязательного членства.....	25
<i>Васильченко А., Трофимов С.</i> Ответственность саморегулируемых организаций в строительстве .....	30
<i>Гладышева Н.</i> Сравнение систем лицензирования и саморегулирования в строительстве.....	35
<i>Гончарова В., Гончарова Е.</i> Проблемные аспекты саморегулируемых организаций аудиторов.....	41
<i>Джукусова А., Пирогова М.</i> Особенности деятельности саморегулируемых организаций в сфере здравоохранения в Российской Федерации .....	47
<i>Загидуллина И.М., Костенков К.А.</i> Компенсационный фонд как способ обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций .....	53
<i>Захарова А.Э.</i> Тенденции развития саморегулируемых организаций в Российской Федерации.....	61
<i>Злобин А.</i> Проблемы правового регулирования индивидуального и коллективного страхования членов СРО в Российской Федерации.....	69
<i>Карташкова Д.А., Навалова А.А.</i> Саморегулируемые организации в сфере энергетики.....	76
<i>Кузьмина М.В.</i> К вопросу о внедрении института саморегулирования в туристской деятельности.....	82
<i>Маслова А., Шарафиева А.</i> Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в Российской Федерации.....	90

<i>Павельева Е.А., Фролкина К.А.</i> Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация. ....	99
<i>Павлова Е.</i> Роль саморегулируемых организаций в государственном механизме управления.....	103
<i>Пеннер Н., Петрикова А.</i> Правовые проблемы деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров .....	107
<i>Поликова А., Маматенко Н.</i> Двойственность проблемы членства в саморегулируемой организации. ....	111
<i>Попова А., Прокофьева У.</i> Правовое регулирование саморегулируемых организаций в России и США: сравнительный анализ.....	117
<i>Стрекаловская А., Тарасова В.</i> История развития законодательства о саморегулировании и саморегулируемых организациях.....	124
<b>СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ</b> .....	130

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый читателям сборник научных материалов отражает результаты работы круглого стола, проведенного на базе Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» кафедрой предпринимательского и природоресурсного права на тему «Проблемы развития саморегулируемых организаций в предпринимательской деятельности в Российской Федерации».

Заседание круглого стола было посвящено актуальной в современных условиях теме. В науке термин «саморегулирование» не имеет однозначного определения и трактуется по-разному зарубежными и отечественными исследователями. Ученые рассматривают «саморегулирование» как особый вид деятельности юридических лиц, которые создаются для реализации прав предпринимательских и иных профессиональных сообществ на объединение и взаимодействие. Правовое регулирование саморегулируемых организаций находит свое отражение в национальном законодательстве. Так, согласно положениям Федерального закона от 1 декабря 2007 года «О саморегулируемых организациях» под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Однако серьезным препятствием на пути развития саморегулируемой деятельности в нашей стране является отсутствие эффективного механизма деятельности саморегулируемых организаций субъектов предпринимательства в различных отраслях экономики. Именно поэтому первостепенной задачей в этой сфере становится принятие ряда федеральных

законов и подзаконных актов, подробным образом регламентирующих деятельность саморегулируемых организаций.

Наиболее существенным результатом работы круглого стола стал вывод о том, что самое главное средство для устранения проблем в правовом регулировании саморегулируемой деятельности - это, во-первых, стабильность законодательства, как на национальном, так и на международном уровнях, и, во-вторых, однозначность правовых норм, что в значительной мере обеспечит права всех субъектов саморегулируемой деятельности.

## **ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Совершенствование законодательства в вопросе об административной ответственности саморегулируемых организаций является одним из наиболее востребованных направлений, поскольку отношения по саморегулированию в различных сферах предпринимательской деятельности активно, динамично развиваются. При этом справедлива позиция Сухова Е.П. о том, что саморегулирование призвано устранить избыточное государственное влияние путём перехода преимущественно к косвенным методам регулирования экономических процессов, расширить долю участия предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти<sup>1</sup>.

Саморегулируемая организация, как субъект административного права, несет ответственность, установленную законодательством РФ. Административная ответственность включает в себя несколько видов публично-правовой ответственности, помимо тех случаев, которые предусмотрены КоАП РФ. К специальным видам публично-правовой ответственности можно отнести отмену акта СРО и исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО. Данную точку зрения высказывает к.ю.н. Баймуратова З.М. в своей диссертационной работе «Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект».

Следует отметить, что эффективность реализации публично значимых функций саморегулируемыми организациями стимулируется и

---

<sup>1</sup> Сухов Е. П. Саморегулируемые организации. Юридические, финансовые, налоговые аспекты. ГроссМедиа, 2010. С. 4.

поддерживается установлением мер административной ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

До недавнего времени (2016г.) КоАП РФ содержал только лишь одну статью — ст. 14.52, которая устанавливает ответственность саморегулируемой организации за нарушение обязанностей по раскрытию информации:

— неразмещение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, документов и информации на официальном сайте саморегулируемой организации в сети "Интернет"

— неразмещение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, информации о составе и стоимости имущества компенсационного фонда саморегулируемой организации, если обязанность по формированию компенсационного фонда в качестве способа обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами предусмотрена федеральными законами, а также сведений, содержащихся в реестре членов саморегулируемой организации, на официальном сайте саморегулируемой организации в сети "Интернет";

— размещение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, документов и информации, подлежащих обязательному размещению на официальном сайте саморегулируемой организации в сети "Интернет", с нарушением требований к обеспечению доступа к этим документам и информации, а также требований к технологическим, программным, лингвистическим средствам обеспечения пользования официальным сайтом такой саморегулируемой организации в сети "Интернет";



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

Также можно обратиться к специальному законодательству. Согласно части 1 статьи 7 закона N 315-ФЗ, саморегулируемая организация для обеспечения доступа к информации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона обязана создать и вести в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" сайт, в электронный адрес которого включено доменное имя, права на которое принадлежат этой саморегулируемой организации.

Согласно пп. 1 п. 2 ст. 7. Федерального закона о СРО саморегулируемая организация обязана размещать на официальном сайте сведения, содержащиеся в реестре членов саморегулируемой организации, в том числе о лицах, прекративших свое членство в саморегулируемой организации, в соответствии с требованиями, установленными в соответствии с требованиями, установленными ст. 7.1 ФЗ о СРО<sup>2</sup>. Сведения, которые необходимо указывать, установлены ч. 3 данной статьи.

Приведем пример реализации указанных выше норм на практике. Так, 31.07.2014 в ходе осуществления мониторинга сайта НП «ПАУ ЦФО» было установлено несоответствие информации, размещенной на данном сайте пп. 1 п. 2 ст. 7, п.п. 3 и 4 ст. 7.1 Федерального закона от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в части неразмещения ПАУ ЦФО сведений, включение которых в реестр членов саморегулируемых организаций является обязательным. В разделе «Сведения о лицах, прекративших свое членство в СРО» отсутствовали сведения о датах и местах рождения, номера контактных телефонов, почтовый адрес, идентификационный номер налогоплательщика; о результатах проведенных

---

<sup>2</sup> Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 N 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018)

саморегулируемой организацией проверок члена саморегулируемой организации и фактах применения к нему дисциплинарных взысканий и другие нарушения требований по размещению информации.

По результатам исследования материалов проверки, партнерство было привлечено к административной ответственности по части 2 статьи 14.52 КоАП РФ в виде штрафа в размере 20 000 рублей.

НП «ПАУ ЦФО» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением к Управлению Росреестра по Москве в котором просит признать незаконным и отменить постановление от привлечении к административной ответственности на основании ч. 2 ст. 14. 52 КоАП РФ. Довод заявителя: партнерство не могло разместить персональные данные в силу ФЗ №152-ФЗ «О персональных данных». Судом этот довод был отклонен, поскольку согласно ФЗ «О саморегулируемых организациях» на саморегулируемую организацию, как на оператора персональных данных, возложена обязанность размещать на официальном сайте сведения, содержащиеся в реестре членом СРО, в том числе сведения о лицах, прекративших свое членство в СРО. Следовательно, довод заявителя не может служить основанием для удовлетворения заявленных требований.

По мнению суда, вина Общества в совершении административного правонарушения установлена, доказана и подтверждается материалами дела.<sup>3</sup>

Ранее наличие всего одной статьи, предусматривающей ответственность саморегулируемых организаций, широко критиковалось и вызывало острую проблему. Касаясь данного вопроса высказывали свое мнение различные авторы. Например, З.М. Баймуратова считает, что необходимо дополнить КоАП РФ статьей «Неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей» («Неоднократное неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией обязанностей, установленных

---

<sup>3</sup> Решение от 4 февраля 2015 г. по делу № А40-162760/2014

федеральными законами и (или) федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч пятисот рублей до пяти тысяч рублей; на юридических лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей»<sup>4</sup>.

Глазунова И.В. в своих работах критикует вышеуказанную позицию и обращает внимание на то, что перечень обязанностей саморегулируемой организации довольно большой. Последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения одной обязанности саморегулируемой организацией могут быть не равноценны последствиям неисполнения или ненадлежащего исполнения какой-либо иной обязанности. В этой связи, не будет являться целесообразным решением формулирование диспозиции данной статьи настолько широко, недостаточность определенной конкретики может привести к неясностям в правоприменительной практике. Мы придерживаемся данной точки зрения и поддерживаем данного автора.

Все это позволяет вести речь о практической необходимости и обоснованности расширения составов правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации, их должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности<sup>5</sup>.

Одной из важнейших функций саморегулируемой организации с обязательным членством является осуществление контроля за соблюдением членами норм и правил, а также положений отраслевого законодательства. При этом, как оказалось, данная функция осуществляется не вполне эффективно, даже достаточно формально, что признается и представителями уполномоченных органов власти, и представителями предпринимательского сообщества. Причиной этому является нежелание саморегулируемых

---

<sup>4</sup> Баймуратова З. М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: М., 2010. С. 145.

<sup>5</sup> К вопросу об административной ответственности в сфере саморегулирования в РФ // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2016. №3 (48). [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-administrativnoy-otvetstvennosti-v-sfere-samoregulirovaniya-v-rf> (дата обращения: 02.11.2019).

организаций терять своих членов вследствие применения к ним каких-либо мер ответственности по результатам проводимых проверок. Поэтому КоАП РФ необходимо дополнить статьей, предусматривающей ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, обязанности по контролю над осуществлением членами СРО предпринимательской или профессиональной деятельности, а также за повторное совершение указанного административного правонарушения.

Вместе с тем на сегодняшний день законодатель внес ряд изменений в КоАП РФ. Были добавлены статьи, предусматривающие ответственность саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства за нарушение порядка предоставления документов и сведений в целях ведения государственного реестра указанных саморегулируемых организаций (ст. 14.63 КоАП РФ), за нарушение требований законодательства о градостроительной деятельности о хранении документов (ст. 14.64 КоАП РФ).

С 29 октября 2017 года вступили в силу поправки, устанавливающие специальную административную ответственность за нарушения саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих и их должностными лицами требований федеральных законов, других нормативных правовых актов, федеральных стандартов, а также стандартов и правил профессиональной деятельности.

Новыми положениями предусмотрены штрафы за нарушение порядка, срока или периодичности созыва общего собрания членов СРО арбитражных управляющих; требований к размеру, порядку формирования, размещению и расходованию средств компенсационного фонда организации; срока или

периодичности проведения такой СРО проверки деятельности своих членов (ст. 14.52.1 КоАП РФ).

КоАП также установил административную ответственность СРО арбитражных управляющих за невыполнение предписания органа по контролю (надзору) – Росреестра об устранении нарушений требований, установленных законодательством.

Полный перечень нарушений, за которые СРО арбитражных управляющих будут привлекаться к административной ответственности, определены статьей 14.52.1 КоАП. Появление данной статьи обусловлено необходимостью улучшения контроля и надзора за работой объединений.

Соглашаясь с мнением авторов (Глазунова И. В., Басова А.В.), считаем, что нельзя оставлять без внимания эту несомненно важную проблему. Актуальным действующим законодательством не предусмотрена административная ответственность за нарушение требования об обязательном членстве в саморегулируемой организации. Данное нововведение необходимо для того, чтобы защитить публичные интересы организаций. В связи с этим, А.В. Басова предложила дополнить гл. 14 КоАП РФ статьей «Осуществление профессиональной или предпринимательской деятельности вне членства в саморегулируемой организации», которое, по нашему мнению, заслуживает положительной оценки и должно быть воспринято законодателем<sup>6</sup>.

Подводя итог вышесказанному, можно заметить, что законодатель идет по пути расширения перечня норм, предусматривающих ответственность саморегулируемых организаций. В целом же, сложившееся нововведения направлены на повышение эффективности надзора за деятельностью саморегулируемых организаций, профилактику правонарушений в этой сфере, а также на защиту интересов участников процесса банкротства (применительно к СРО арбитражных управляющих), но необходимость

---

<sup>6</sup> Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис....канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

дальнейшей работы в данной области остается актуальной и сегодня. Приведенные выше предложения ученых-правоведов позволили бы устранить неточности и повысить эффективность контроля за деятельностью СРО.

*Бузаева О., Зернина А.*

## **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Саморегулируемые организации (далее - СРО) - это особый вид юридических лиц, которые создаются для реализации прав предпринимательских и иных профессиональных сообществ на объединение и взаимодействие.

Вопрос деятельности саморегулируемых организаций был актуализирован в 2007 году после принятия Федерального закона от 1 декабря 2007 года «О саморегулируемых организациях<sup>7</sup>». В рамках данного закона был заложен важный фундамент нормативно-правового регулирования, в том числе определены такие понятия как:

- саморегулирование;
- саморегулируемые организации.

Согласно ст. 4 данного Закона: «Предметом саморегулирования является предпринимательская или профессиональная деятельность субъектов, объединенных в саморегулируемые организации<sup>8</sup>».

СРО стало одним из субъектов защиты прав членов своей организации, такие права были подтверждены Постановлением Пленума Верховного Суда

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ред. от 03.08.2018) Российская газета. 2007. №273.

<sup>8</sup> Там же.

РФ от 25.12.2018 № 50, пункт 8 которого гласит, что «...по смыслу частей 2, 3, 5 статьи 40, части 2 статьи 208 КАС РФ общественное объединение вправе обратиться в суд общей юрисдикции с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов членов данного общественного объединения или в защиту неопределенного круга лиц в случае, если это предусмотрено федеральным законом<sup>9</sup>»

Таким образом, СРО является актуальным и действенным механизмом не только объединения, но и защиты его членов, членов профессиональных и предпринимательских сообществ. Несмотря на это, существует ряд проблем правового регулирования, которые можно разделить на общие (присущие всем СРО), так и на специальные (которые касаются только отдельного вида объединений).

Во-первых, специфика СРО предполагает подмену государственного контроля деятельности профессионального сообщества (например, аудиторов или арбитражных управляющих) контролем со стороны самого СРО. Данная проблема является сквозной и общей, что ставит под вопрос легальность передачи полномочий государственного контроля за предпринимательской деятельностью контролем самого СРО. Еще в 2005 году, до введения в силу Закона о СРО существовала практика, которая выявляла двойственную сущность саморегулируемых организаций. Так согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 N 12-П; «Саморегулируемые организации арбитражных управляющих обладают двойственной правовой природой: с одной стороны, это некоммерческие организации, и регистрируются они в порядке, предусмотренном статьей 3 Федерального закона «О некоммерческих организациях», с другой стороны - с даты включения в единый государственный реестр саморегулируемых

---

<sup>9</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. №6.

организаций арбитражных управляющих они приобретают особый публично-правовой статус...<sup>10</sup>»

По данной позиции существует и особое мнение судьи А.Л. Кононова, который просит не подменять понятие «публичный» понятием «общественный», по его мнению: «В одних случаях Конституционный Суд отождествляет публичный интерес с его синонимом - "общественный" (интерес общества), в других явно имеется в виду всего лишь открытый социальный характер деятельности, предназначенной для широкого круга лиц. Подмена этих смыслов приводит к ошибочным выводам и неверному установлению правовой природы соответствующих отношений<sup>11</sup>».

Таким образом, деятельность СРО не является подменой публично-правового регулирования деятельности профессиональных сообществ, а лишь является механизмом внутреннего общественного контроля за деятельностью его отдельных членов, наделенных особыми полномочиями и статусом, например, аудиторов и арбитражных управляющих.

Второй значительной проблемой правового регулирования деятельности СРО является путаница в понятийном аппарате, связанная с регулированием ответственности членов СРО. При этом вопрос о правовой природе данных мер не имеет однозначного понимания, поскольку при правовом регулировании связанных с их применением отношений были смешаны разные подходы. При этом вопрос осложняется разными точками зрения в науке по вопросам о выделении отдельных разновидностей ответственности (в частности, корпоративной) и соотношении различных понятий, таких как «ответственность», «мера ответственности», «санкции»<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СПС Гарант

<sup>11</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова // СПС Гарант

<sup>12</sup> Курбатов А.Я. Проблемы правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций аудиторов // Хозяйство и право. 2016. № 12. С. 21-31.



По нашему мнению, необходимо унифицировать формы ответственности членов всех видов СРО в рамках их деятельности. Иначе отсутствие четкого понятия мер ответственности членов СРО в рамках их профессиональной деятельности будет деструктивно влиять на весь институт саморегулируемых объединений и подрывать доверие к нему конечного потребителя.

В-третьих, крайне сложно обстоят дела с нормативно-правовым регулированием СРО в сфере строительства, хотя сегодня данная сфера предпринимательской деятельности активно развивается и способна стать драйвером роста всей экономики Российской Федерации. Эксперты относят к проблемам следующие особенности деятельности СРО в сфере строительства:

- создание входных барьеров в отрасль (высокие членские взносы, заданный уровень страхования профессиональной или гражданской ответственности, высокий уровень взносов в компенсационные фонды и др.) может привести к повышению цен на строительную продукцию членов СРО;
- недоверие со стороны общества к способности профессиональных объединений самостоятельно обеспечить регулирование строительной отрасли и контроль за соблюдением установленных стандартов и правил;
- увеличение объема отчетности для участников СРО;
- нежелание строительных организаций направлять на работу в СРО своих наиболее компетентных и активных сотрудников<sup>13</sup>.

На наш взгляд, необходимо:

Во-первых, настроить баланс ответственности и свободы деятельности профессиональных объединений в сфере строительства, чего сегодня все еще не сделано.

Во-вторых, ввести унифицированную форму простой и прозрачной отчетности для деятельности СРО в данной сфере.

---

<sup>13</sup> Дроздова И. В. Проблемы саморегулируемых организаций (СРО) в строительстве // ПСЭ. 2012. №1. С. 233–236.

В-третьих, создать систему поощрения для участия строительных организаций в подобной деятельности. Данная система может включить в себя систему налоговых льгот, как это сегодня работает относительно субъектов малого и среднего предпринимательства.

Подводя итог работы, хочется отметить, что, несмотря на то, что практика деятельности СРО складывается более 15 лет, а закон принят в далеком 2007 году, нормативно-правовое регулирование СРО страдает от фрагментарности и зарегулированности со стороны государства. С точки зрения развития предпринимательского сообщества, развитие СРО должно стать приоритетным, так как это приведет к созданию сильного и независимого предпринимательского сообщества, которое сможет урегулировать собственную деятельность и стать авангардом роста экономики России.

*Бутенко Г., Старкова Д.*

## **ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ОЦЕНЩИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сегодня основы правового регулирования оценочной деятельности устанавливаются ФЗ от 29 июля 1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». В соответствии с данным нормативным правовым актом под оценочной деятельностью следует понимать профессиональную деятельность субъектов оценочной деятельности, направленную на установление в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости<sup>14</sup>.

На сегодняшний день реформирование в сфере оценочной деятельности не закончено. Основной акцент в механизме

---

<sup>14</sup> Аганина Р.Н. Саморегулирование оценочной деятельности в Российской Федерации // Вестник юридической науки. 2015. № 1.С. 102.

совершенствования отрасли делается на саморегулирование. В соответствии со статьей 22 Закона об оценочной деятельности под саморегулируемой организацией оценщиков следует понимать некоммерческую организацию, созданную в целях регулирования и контроля оценочной деятельности, включенную в единый государственный реестр саморегулируемых организаций оценщиков и объединяющую на условиях членства оценщиков. Оценщик одновременно может быть членом только одной саморегулируемой организации оценщиков. При вступлении в СРО оценщиков необходимо представить:

1) документ об образовании и (или) о квалификации, подтверждающий получение профессиональных знаний в области оценочной деятельности;

2) справку об отсутствии неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, а также за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

Иные требования к членству могут устанавливаться непосредственно СРО оценщиков. Указанные в Законе об оценочной деятельности требования к членству являются общими для многих видов деятельности. На наш взгляд, для вступления в члены СРО оценщиков достаточно предоставления справки об отсутствии судимости за экономические преступления. Требование к оценщику о предоставлении справки об отсутствии неснятой или непогашенной судимости, тяжкие и особо тяжкие преступления не является оправданным. Подобная практика ранее наблюдалась в отношении арбитражных управляющих. Так, статья 20 ФЗ от 26 октября 2002 г № 126-ФЗ (в ред. от 3 декабря 2008 г.) «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривает в качестве одного из требований к арбитражному управляющему наличие справки об отсутствии судимости в сфере экономики, а также за преступления средней тяжести и особо тяжкие преступления. Однако это объясняется спецификой деятельности арбитражных управляющих, сопряженной с грузом психологической напряженности.

Для того чтобы определить вектор развития СРО оценщиков, выявить существующие проблемы, необходимо сначала проанализировать существующие правовые основы деятельности данных организаций, порядок ее осуществления.

Порядок формирования, структура, компетенция и срок полномочий органов саморегулируемой организации оценщиков, порядок принятия этими органами решений устанавливаются внутренними документами саморегулируемой организации оценщиков в соответствии с Федеральным законом об оценочной деятельности и другими федеральными законами.

Общее собрание членов саморегулируемой организации оценщиков является высшим органом управления саморегулируемой организации оценщиков, который рассматривает вопросы, отнесенные к его компетенции 135-м Федеральным законом и другими федеральными законами.

Общее собрание членов саморегулируемой организации оценщиков созывается не реже чем один раз в год в порядке, устанавливаемом уставом.

Порядок проведения общих собраний членов саморегулируемой организации оценщиков, порядок формирования повестки дня заседаний, определения кворума, условия и порядок проведения голосования определяются саморегулируемой организацией оценщиков самостоятельно в уставе.

Коллегиальный орган управления саморегулируемой организации оценщиков образуется в составе не менее чем семь человек. Не более чем двадцать пять процентов членов коллегиального органа управления саморегулируемой организации оценщиков должны составлять лица, не являющиеся членами саморегулируемой организации оценщиков и (или) их аффилированными лицами.

Лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа саморегулируемой организации оценщиков, лица, являющиеся членами коллегиального исполнительного органа управления саморегулируемой организации оценщиков, не вправе:

•учреждать юридические лица или являться членами органов управления юридических лиц, осуществляющих оценочную деятельность, их дочерних и зависимых обществ;

•заключать трудовые договоры с юридическими лицами, заключившими трудовые договоры с членами саморегулируемой организации оценщиков, а также с их дочерними и зависимыми обществами;

•заключать гражданско-правовые договоры, в том числе договоры о возмездном оказании услуг, заказчиком по которым выступает член саморегулируемой организации оценщиков.

Для обеспечения своей деятельности саморегулируемая организация оценщиков формирует:

- структурное подразделение, осуществляющее контроль за оценочной деятельностью членов саморегулируемой организации оценщиков;

- дисциплинарный комитет и экспертный совет;

- иные определенные внутренними документами саморегулируемой организации оценщиков органы и структурные подразделения.

Экспертный совет саморегулируемой организации оценщиков осуществляет экспертизу отчетов об оценке ценных бумаг, а также экспертизу иных видов отчетов оценщиков в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Утверждение положения об экспертном совете саморегулируемой организации оценщиков, образование экспертного совета, принятие решений о досрочном прекращении его полномочий или полномочий его членов относятся к исключительной компетенции общего собрания членов саморегулируемой организации оценщиков.

Контроль за осуществлением оценочной деятельности членами саморегулируемой организации оценщиков проводится ее соответствующим структурным подразделением, состоящим из работников саморегулируемой организации оценщиков, путем проведения плановых и внеплановых проверок.

Предметом плановой проверки является соблюдение членами саморегулируемой организации оценщиков требований настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики, дополнительных требований к порядку обеспечения имущественной ответственности оценщиков при осуществлении оценочной деятельности. Продолжительность плановой проверки не должна превышать тридцати дней.

Плановая проверка проводится не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год.

Основанием для проведения саморегулируемой организацией оценщиков внеплановой проверки может являться направленная в саморегулируемую организацию оценщиков мотивированная жалоба на нарушение оценщиком требований настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики.

Внутренними документами саморегулируемой организации оценщиков могут быть предусмотрены иные основания для проведения внеплановой проверки.

В ходе проведения внеплановой проверки исследованию подлежат только факты, указанные в жалобе, или факты, подлежащие проверке, назначенной по иным основаниям.

Оценщик обязан предоставить для проведения проверки необходимую информацию по запросу саморегулируемой организации оценщиков в порядке, определяемом внутренними документами саморегулируемой организации оценщиков.

В случае выявления нарушения материалы проверки передаются в дисциплинарный комитет.

В сфере оценочной деятельности намечен новый вектор развития с акцентом на развитие саморегулирования. В целях усиления контроля саморегулируемых организаций оценщиков за деятельностью своих членов предлагается введение института приостановления членства в СРО оценщиков. Действительно, данный подход не лишен рациональности. Также следует отметить, что в ряде иных сфер подобные меры давно и с успехом применяются (например в аудиторской деятельности). Таким образом, в условиях унификации правового регулирования различных отраслей саморегулирования введение данного института представляется оправданным<sup>15</sup>.

Исходя из анализа сложившейся системы оценочной деятельности, можно выделить следующие направления:

1. Трансформация роли оценщика из фактически статического специалиста, определяющего стоимость и выполняющего отчет, который соответствует совокупности нормативно-правовых актов в области оценочной деятельности, в оценщика-консультанта или стоимостного консультанта, который не просто выполняет отчет и определяет стоимость, а умеет доказать и обосновать полученные выводы, сформулировать предложения по направлению использования объекта оценки, охарактеризовать риски владения данным объектом, выступить в случае необходимости в качестве негосударственного судебного эксперта<sup>16</sup>, т.е. выступить не просто с констатацией факта величины стоимости, а стоимостным консультантом, умеющим обосновать полученную стоимость, способным сформулировать наилучшее использование объекта исходя из заданных условий и факторов внешней среды.

---

<sup>15</sup> Набиуллина Э. С. Проблемы перехода: государство будет контролировать не бизнес, а саморегулируемые организации // Аудит. 2008. № 5. С. 4.

<sup>16</sup> Кохв В.В., Тертыченко Э.И. Экспертная деятельность российского оценщика в качестве частного эксперта, не обладающего статусом государственного судебного эксперта. // Вопросы оценки, 2013. № 2. С. 27-34.

2. Трансформация роли оценщика задает необходимость в изменении законодательства, регулирующего оценочную деятельность. Необходимо сформулировать новые стандарты оценки, учитывающие современные экономические реалии, опираясь на опыт других стран<sup>17</sup>. Разработать и принять стандарты оценки нужно исходя из целей оценки, особенно актуально рассмотреть стандарты для оценки крупных объектов, по которым сделки происходят редко и носят кулуарный характер, а также оценку специализированных объектов.

3. Необходимо полностью поменять систему подготовки оценки путем введения многоуровневой системы обучения с одной стороны, и введением института стажировки оценщиков, с обязательным повышением квалификации, с другой. При этом должны быть пересмотрены сами программы обучения в сторону их большей практической направленности, отвечающей конкретным ситуациям, с которыми сталкиваются оценщики, это не должны быть чисто теоретические модели.

4. Выделить в отдельные сферы деятельности оценщиков оценку имущества для государственных нужд и оценку кадастровой стоимости. Для данных целей оценки сформировать определенные институциональные основы, направленные на прозрачность и коллегиальность принимаемых результатов оценки.

5. Формирование совокупности институтов, накапливающих и обеспечивающих оценщиков качественной, достоверной информационно-аналитической информацией, необходимой для проведения оценки. На сегодняшний момент оценщики по крупицам собирают информацию о доходности объектов оценки, данные о сделках, показатели, характеризующие оценку рисков.

---

<sup>17</sup> Артеменков А.И. Артеменков И.Л. О международных и национальных квалификационных механизмах в области оценочной деятельности: страновой анализ. // Вопросы оценки, 2013. № 2. С. 2-18.



6. Трансформация роли саморегулируемых организаций, заключающаяся в лидирующей роли по формированию настоящего сообщества оценщиков - профессионалов. Переход от формального исполнения своих обязанностей, которые заключаются фактически в «регистрации оценщиков» и принятии мер по жалобам, к реальным скоординированным действиям по формированию реально работающих стандартов и правил оценки, информационных баз для оценки, разработки механизмов, упорядочивающих взаимоотношения «клиент - оценщик» и др.

Таким образом, необходимо сформировать «новую» систему оценочной деятельности, в основу которой должен быть положен принцип реальной рыночной конкуренции на рынке оценки при сохранении качества выполняемых работ.

*Валитова А., Узбеков Т.*

## **САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ: ЗА И ПРОТИВ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ЧЛЕНСТВА**

Сущностью понятия «саморегулируемая организация» является объединение участников в целях упорядочения ведения своей деятельности. При этом государство отдает часть своих функций по регулированию и надзору за рынком для того, чтобы профессионалы рынка самостоятельно устанавливали определенные правила и осуществляли контроль за их исполнением, имея в виду, что этот контроль (по объему и качеству) значительно результативнее, чем надзорная деятельность, ограниченная рамками государства.

Рынок ценных бумаг является одним из наиболее регламентированных. Сложность отношений на рынке, его масштабность, присущие рынку риски, интересы безопасности его участников обуславливают необходимость принятия детальных стандартов и правил работы, а также возможность

привлекать к вопросам его регулирования различные государственные органы и СРО.

В системе отношений между субъектами рынка ценных бумаг саморегулируемые организации занимают место своеобразного посредника между государственными регуляторами и участниками фондового рынка. С одной стороны, саморегулируемая организация — представитель и выразитель интересов профессиональных участников перед государством, с другой — квалифицированный агент государства как всеобщего регулятора. Объективно такая позиция позволяет использовать саморегулируемые организации как инструмент согласования интересов участников рынка ценных бумаг с интересами государства.

На сегодняшний день членство субъектов рынка ценных бумаг в саморегулируемой организации является обязательным для ряда субъектов. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 4.1 Федерального закона от 22.04.1996 N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг"<sup>18</sup>: форекс-дилер вправе осуществлять свою деятельность только после вступления в саморегулируемую организацию в сфере финансового рынка.

Вопрос о целесообразности и законности обязательного членства является предметом споров в доктрине предпринимательского права.

По нашему мнению, обязательное членство субъектов рынка ценных бумаг в СРО обладает рядом преимуществ:

1. Только при условии обязательного членства в СРО может быть реализован такой механизм, как компенсационные фонды.

2. Обязательное членство в СРО позволит снизить в целом издержки по содержанию объединений, поскольку в настоящее время для профессиональных участников рынка достаточно весомым аргументом против членства в СРО является величина взносов, которая превышает 100 000 рублей в год.

---

<sup>18</sup> Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. N 17. 22.04.96. С.1918.

3. Обязательное членство позволит в дальнейшем передать от регулятора к СРО больше полномочий по контролю, в том числе и по лицензированию. По мнению И. Морякова, «принцип обязательного членства профучастников в СРО неизбежно приведет к передаче функций по лицензированию от регулятора в СРО, оставляя за регулятором исключительные функции надзора»<sup>19</sup>.

4. Обязательное членство в СРО не только снизит издержки профессиональных участников, вступающих в СРО, основанных на данном принципе, но и при передаче части полномочий регулятора позволит сократить бюрократический аппарат и расходы государства на регулирование фондового рынка.

5. Обязательность членства приведет к тому, что все профессиональные участники будут приведены к общим стандартам качества, более высоким, нежели государственные, что повысит уровень оказываемых ими услуг в целом.

6. Необходимо отметить тот факт, что в других видах деятельности, таких как оценочный бизнес, арбитражное управление и аудиторская деятельность, обязательность членства в СРО уже является состоявшимся фактом и представляет собой действующую систему.

7. Опыт развитых стран показал, что данный принцип функционирования СРО на рынке ценных бумаг является эффективным и жизнеспособным.

8. Если допуск на фондовый рынок будут осуществлять СРО, то это станет более надежным механизмом, нежели государственное лицензирование. Во-первых, потому что СРО невыгодно устанавливать слишком высокие барьеры для выхода на рынок, так как это будет ограничивать число их членов. Во-вторых, СРО не могут и снизить требования к профессиональным участникам, поскольку низкий уровень качества оказываемых услуг или недобросовестность членов СРО может

---

<sup>19</sup> Моряков И. Пора саморегулирования // Рынок ценных бумаг. 2017. № 21(300). С. 74–75.

сказаться на репутации самой организации, что приведет к снижению доверия со стороны государственного регулятора и, как следствие, отзыву разрешения на осуществление деятельности СРО.

Однако, несмотря на приведенные аргументы, ряд ученых и практикующих юристов утверждают, что в случае обязательного членства СРО станут дополнительным барьером для осуществления профессиональной деятельности на рынке: «членство в саморегулируемых организациях... не должно быть обязательным, в противном случае участие в саморегулируемых организациях превращается в допуск к профессиональной деятельности»<sup>20</sup>.

Кроме того, они считают, что правовые нормы, устанавливающие обязательное членство в СРО, противоречат Конституции Российской Федерации<sup>21</sup> и основным принципам гражданского права.

Если речь идет о юридических лицах, то обязательное членство не является ограничением конституционных прав, поскольку на юридические лица эти права не распространяются. Однако, здесь налицо нарушение принципа диспозитивности - основного принципа гражданского права. В России, отказываясь от государственного регулирования, государство не отказывается от регулирования отношений в принципе. Поэтому государство считает необходимым объединить лиц одной профессии в саморегулируемые организации, не предоставив им никакой альтернативы. В то же время, гражданское право - это, прежде всего, возможность альтернатив, возможность выбора, который предоставлен участникам гражданских правоотношений.

На наш взгляд, обязательное членство в СРО не является нарушением принципа диспозитивности. Данной позиции так же придерживался

---

<sup>20</sup> Павлодский Е. Саморегулируемые организации: мода или тенденции // Право и экономика. 2016. № 3. С. 46–49.

<sup>21</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек. № 237; СЗ РФ. 03.03.2014. N 9. Ст. 851.

Верховный суд РФ. Им было рассмотрено несколько дел, связанных с требованиями признать не соответствующими федеральному законодательству и принципу добровольного участия в некоммерческих организациях п. 3.4 и 3.10.5 утратившего на сегодняшний день силу Положения «О лицензировании различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг», утвержденного Постановлением ФКЦБ от 23 ноября 1998 года № 50.<sup>22</sup> Пункт 3.10.5 предусматривал, что основаниями для отказа в выдаче лицензии являются невступление в члены одной из саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг, получившей лицензию Федеральной комиссии. В определении Кассационной Коллегии Верховного Суда РФ от 17 августа 1999 года № КЛС99-182 Верховный Суд РФ подтвердил правильность сделанного нижестоящими судами вывода о том, что членство в СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг является одним из условий получения лицензии и не нарушает принципа добровольности участия в некоммерческих организациях, предусмотренных статьей 48 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».<sup>23</sup>

Конституционность установленного законами обязательного членства в СРО подтверждена и Конституционным судом РФ: «В силу того, что на саморегулируемые организации арбитражных управляющих возложены публично-правовые функции, в их деятельности неприемлем вытекающий из

---

<sup>22</sup> Постановление ФКЦБ РФ от 23.11.1998 N 50 (ред. от 13.11.2002) «Об утверждении Положения о лицензировании различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_21254/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21254/) (дата обращения 02.11.2019)

<sup>23</sup> Определение Верховного Суда РФ от 17.08.1999 № КАС99-182 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 22.06.1999 № ГКПИ99-114, которым был признан недействительным (незаконным) пункт 2.12 Положения о лицензировании различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг Российской Федерации, утв. Постановлением ФКЦБ РФ от 23.11.1998 № 50// Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_41524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41524/)(дата обращения 02.11.2019)

ст. 30 Конституции РФ принцип добровольности, характерный для объединений, которые создаются гражданами исключительно на основе общности интересов».

Таким образом, подводя итог нашему исследованию, хотелось бы отметить, что необходимо установить такой порядок, при котором членство в саморегулируемых организациях на финансовом рынке станет обязательным. Такое решение имеет ряд преимуществ, о которых мы говорили ранее. Самым главным, на наш взгляд, является то, что членство в СРО - это показатель надежности и качественной работы. Данный фактор очень важен для участников общественных отношений на финансовом рынке.

*Васильченко А., Трофимов С.*

## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ**

Федеральным законом № 99-ФЗ от 04.05.2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>24</sup> предусмотрено создание саморегулируемых организаций в сфере строительства, т.е. строительных СРО. Одна из основных задач этих организаций – формирование компенсационного фонда, целью которого является выплата компенсаций за качество выполненных работ участников СРО, то есть наряду с функцией предоставления допуска строительных фирм на рынок СРО несёт также и солидарную ответственность за вред, нанесённый фирмами членами СРО. На сегодняшний день существует много споров и вопросов в рамках таких СРО касательно порядка несения ответственности вследствие выполнения некачественных работ, кроме этого, часто возникают вопросы у других

---

<sup>24</sup> Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 N 99-ФЗ // СПС «Консультант» [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_113658/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658/) (Дата обращения: 26.10.2019)

членов-организаций СРО, которые бы хотели исключить риск привлечения к ответственности за другую фирму.

Обратимся к вопросу о способах обеспечения ответственности СРО. Законом определены три вида строительных СРО (ст. 55.1 ГрК РФ):

- основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания;
- основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации;
- основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство.

Одной из основных задач этих организаций – формирование эффективного механизма ответственности участников строительной области.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность СРО в строительстве являются: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ.

Действующее законодательство предусматривает два способа обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами: 1.Создание компенсационного фонда 2.Создание системы личного и (или) коллективного страхования.

Основным видом обеспечения имущественной ответственности является формирование компенсационного фонда, кроме того компенсационный фонд является обязательным условием для некоммерческого партнерства, которое желает получить статус СРО в строительстве. Систему личного и (или) коллективного страхования членов СРО можно не создавать, однако в таком случае размер компенсационного фонда должен быть увеличен до 1 млн. рублей.

В настоящее время все СРО в строительстве, которые зарегистрированы, и данные о которых находятся в «Едином реестре членов

СРО»<sup>25</sup>, устанавливают взнос 300 тыс. рублей, также они обязывают своих членов страховать их гражданскую ответственность. Но, к сожалению потребителя, это делается не в целях наиболее эффективного обеспечения имущественной ответственности участников строительной отрасли, а в целях снижения денежных затрат при вступлении в СРО и, как следствие – привлечение большего количества членов.

Также стоит отметить, что во время создания первых СРО в строительстве размер страховой суммы составлял 700 тыс. рублей, но с развитием данного института многие СРО постепенно ее увеличивали, причем дифференциация зависела от количества видов работ, к которым членом СРО получено свидетельство о допуске, от объема строительно-монтажных работ или выручки за прошлый год. Такую дифференциацию можно считать вполне оправданной, однако есть определенные сомнения в ее правомерности, так как явно нарушается принцип равноправия членов СРО. В частности, указанное нарушение заключается в том, что все члены СРО имеют равные права, однако их обязанности различаются, в частности члены многих СРО обязаны страховать свою гражданскую ответственность на разные страховые суммы в зависимости от вышеперечисленных факторов<sup>26</sup>.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что многие СРО в строительстве используют оба способа обеспечения имущественной ответственности своих членов.

Возмещение вреда, причиненного вследствие недостатков работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, осуществляется лицом, выполнившим такие работы, при этом указанный вред возмещается за счет средств, полученных по договору страхования, и за счет средств лица, выполнившего такие работы (ч. 3 ст. 60 ГрК РФ). Саморегулируемая организация несет субсидиарную

---

<sup>25</sup> [Электронный ресурс] URL: <http://reestr.nostroy.ru/> (Дата обращения 26.10.2019)

<sup>26</sup> [Электронный ресурс] URL: <https://www.reestr-sro.ru/articles/otvetstvennost-v-stroitelstve/> (Дата обращения 26.10.2019)



ответственность за причинение указанного вреда в отношении лица, у которого на момент выполнения таких работ имелся допуск, выданный этой СРО. Субсидиарная ответственность СРО ограничена количеством средств компенсационного фонда. При всём этом, для наступления субсидиарной ответственности СРО необходим ряд условий:

- лицо, выполнившее работы, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должно отказаться удовлетворять требования о возмещении вреда, либо заказчик или третье лицо не получили от него в разумный срок ответ на предъявленное требование о возмещении вреда;

- для возмещения указанного вреда недостаточно средств, полученных по договору страхования.

Однако, учитывая положение дел в российской строительной отрасли, возникают различного характера ситуации, например, при которой у члена СРО, недостатки работ которого привели к причинению вреда, просто не хватит денежных средств для возмещения такого вреда, или член СРО не захочет возмещать такой вред, а страховая сумма по договору страхования гражданской ответственности не покроет размер причиненного вреда. Сюда же относится ситуация, когда строительная организация — член СРО заявит о своем банкротстве до выплаты возмещения за причиненный вред. Также могут случаться и такие ситуации, когда ни СРО, ни член СРО, действия которого привели к нанесению ущерба, отказываются выплачивать компенсацию. В таком случае нужно обращаться в суд за защитой нарушенного права<sup>27</sup>.

Можно говорить о том, что возникновение субсидиарной ответственности СРО в строительстве за причинение вреда ее членами вполне реально. В случае возникновения подобных ситуаций и проявляется

---

<sup>27</sup> Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 15 июня 2017 г. по делу № А59-4712/2016 // [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/gN9hvJ4aTAx/> (Дата обращения: 26.10.2019)

работа механизма ответственности СРО и ее членов. Как мы уже знаем, СРО в строительстве для возмещения вреда придется использовать средства компенсационного фонда. Более того, в соответствии с ч.5 ст.55.16 ГрК РФ в случае осуществления выплат из средств компенсационного фонда СРО при причинении вреда член СРО или ее бывший член, по вине которого был причинен вред, а также иные члены СРО должны внести взносы в компенсационный фонд в целях увеличения размера такого фонда до размера, установленного уставом СРО, но не ниже определяемого в соответствии с Кодексом минимального размера компенсационного фонда в срок не более чем два месяца со дня осуществления указанных выплат. Из чего можно сделать вывод, что члены СРО обязаны возместить вред, который был причинен не по их вине, и, к сожалению, возникновение такого риска невозможно полностью исключить.

Таким образом, после изучения различных аспектов ответственности в рамках СРО и анализа возможностей снижения рисков для членов-организаций СРО, мы приходим к выводу о том, что внедрение института саморегулирования положительно сказывается на сфере строительства, потому что к работам могут приступить только проверенные и допущенные СРО организации, а также введение данных СРО способствует дополнительной гарантией от недобросовестных строителей, чьими действиями был нанесён ущерб некачественными услугами.

*Гладышева Н.*

## **СРАВНЕНИЕ СИСТЕМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ**

Строительная отрасль в Российской Федерации – одна из ведущих отраслей хозяйствования, отличающаяся динамичными темпами роста даже в условиях экономической нестабильности. При всем этом в качестве характерных черт, отрицательно влияющей на развитие строительства, можно выделить наличие не отвечающей современным реалиям технической и нормативно-сметной документации, отсутствие согласованной системы требований к строительным проектам со стороны государственных органов, низкие показатели эффективности деятельности саморегулируемых организаций (далее – СРО) строителей.

Систему саморегулирования в строительной сфере начали внедрять постепенно, с 2008 года. До 01 января 2010 года все виды работ, которые оказывали влияние на безопасность объектов капитального строительства, могли осуществлять организации, имеющие строительную лицензию или свидетельство о допуске.

Деятельность СРО в строительной области регулируется Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>28</sup> и

---

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

Градостроительным кодексом Российской Федерации<sup>29</sup>. Введение данного института было продиктовано объективными причинами: ухудшение качества строительства, увеличение числа техногенных катастроф, отсутствие эффективного механизма ответственности участников строительного рынка за выполнение своих обязательств, низкая эффективность системы лицензирования и ее возрастающая коррупционная составляющая.

Но все чаще ведутся разговоры о том, что система саморегулирования в строительстве не оправдала себя и необходимо вернуться к лицензированию. В феврале 2016 года глава Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства (далее – Минстрой) М. А. Минь заявил, что правительством Российской Федерации активно обсуждает возможность возврата к системе государственного лицензирования<sup>30</sup>. Это обусловлено неэффективностью и непрозрачностью текущей системы контроля за строительными компаниями.

Однако далеко не все эксперты согласны с официальной позицией Министерства<sup>31</sup>. В связи с этим необходимо проанализировать механизмы регулирования каждой из систем и выявить их преимущества и недостатки.

В качестве одного из основных недостатков системы лицензирования называлась ее ограниченность. Разрешительные документы были действительными только на территории одной административной единицы. Для осуществления строительной деятельности в других регионах необходимо было получать новую лицензию. Это создавало большое число проблем для участников рынка и приводило к увеличению сроков возведения новых объектов. Для ведения проектных, строительных, архитектурных работ в рамках института саморегулирования хозяйствующим субъектам

---

<sup>29</sup> СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

<sup>30</sup> [Электронный ресурс] URL: <https://echo.msk.ru/programs/oni/1194010-echo/> (Дата обращения: 31.10.2019).

<sup>31</sup> Апокорин Р.С. Правовые риски и проблемы функционирования российских саморегулируемых организаций в строительстве. // Молодой ученый. 2018. № 49. С. 20-23.

достаточно просто войти в состав одной из СРО, где, в свою очередь, каждая СРО должна самостоятельно контролировать выполнение профессиональных стандартов со стороны всех участников.

Другим отличием системы саморегулирования от лицензирования является уплата вноса в специальный компенсационный фонд СРО. Компенсационный фонд призван обеспечивать способность ее членов отвечать по своим обязательствам перед заказчиками работ и услуг. Таким образом была решена весьма актуальная проблема возмещения ущерба строительными компаниями третьим лицам вследствие некачественного выполнения работ, которая существовала на рынке до внедрения института саморегулирования.

Одним из ключевых поводов для недовольства результатами введения системы саморегулирования можно назвать наличие большого числа коммерческих СРО в России, которые вместо того, чтобы контролировать качество строительных работ, торгуют допусками. В Минстрое предположили, что в России на данный момент может существовать от 10 до 20% таких организаций<sup>32</sup>. Эксперты отмечают, что после 2010 года получить доступ на строительный рынок в России стало относительно несложно. Деятельность многих СРО изначально была ориентирована не на недопущение недобросовестных строителей на рынок, а на извлечение коммерческой выгоды.

Другой причиной неэффективности системы саморегулирования могут являться громкие коррупционные скандалы в Национальном объединении строителей. В 2015 году в отношении двух руководителей организации были возбуждены уголовные дела за вымогательство взятки с одной из СРО в размере 1 млн руб<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Устимова С. А., Рассказова Е. Н. Нормативные изменения деятельности СРО в строительстве: проблемы и противоречия // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 3. С. 75–77.

<sup>33</sup> [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/20161115/1481370159.html> (Дата обращения: 31.10.2019).

Некоторые эксперты считают, что в действующем на сегодняшний день механизме саморегулирования продублированы все ключевые недостатки, которые имела система лицензирования. Если раньше коррупционной деятельностью занимались государственные чиновники, то сейчас эта «функция» плавно перетекла к руководителям СРО.

Очевидно, что и предыдущая, и ныне действующая системы контроля за строительным рынком (лицензирование и саморегулирование) имеют серьезные недостатки. В этой связи целесообразно сравнить их эффективность, выделив следующие показатели:

1) Одним из важнейших показателей является уровень производственного травматизма в строительном секторе. Если в 2010 году в строительной сфере погибли 681 человек, то в 2014 году — 534 человека<sup>34</sup>. Очевидно, что улучшение ситуации с производственным травматизмом в РФ связано не только с внедрением системы СРО, однако нельзя игнорировать тот факт, что нововведения сыграли свою позитивную роль в решении этой проблемы;

2) Вторым показателем можно назвать объемы жилищного строительства. Важно отметить, что этот показатель зависит не только от качества управления строительной отраслью, но и от общеэкономической ситуации в стране.

В последние годы можно было отметить положительную динамику. С 2010 по 2018 года объемы жилищного строительства увеличились с 58,4 млн кв. м. до 74 млн кв. м<sup>35</sup>. Этот фактор также говорит в пользу эффективности системы СРО.

3) В качестве третьего критерия можно назвать динамику числа строительных организаций в России. По данным Росстата, в 2010 году в нашей стране насчитывалось 196 234 компании (с лицензией), в 2011 году их

---

<sup>34</sup> [Электронный ресурс] URL: <https://www.gks.ru/> (Дата обращения: 31.10.2019).

<sup>35</sup> [Электронный ресурс] URL: <http://www.minstroyrf.ru/trades/zhilishnaya-politika/8/> (Дата обращения: 31.10.2019).

количество увеличилось до 209 185, в 2012 году — до 205 075, в 2013 году — до 217 961 компаний, в 2014 году — до 226 838 компаний<sup>36</sup>. С одной стороны, эти показатели могут свидетельствовать о том, что с периода внедрения системы СРО стало гораздо меньше административных барьеров для входа на строительный рынок. С другой стороны, в этот список могли попасть недобросовестные компании, что в перспективе грозит ухудшением качества строительных работ.

4) Четвертым критерием являются государственные расходы. При системе СРО российские власти не несут значительных финансовых расходов. В случае возвращения лицензирования государству придётся снова взять на себя все траты по содержанию центрального аппарата лицензионных органов. По факту российские власти получают дополнительную нагрузку на федеральный бюджет в условиях экономической нестабильности.

5) Пятый показатель для сравнения — стоимость получения разрешительных документов для строительных организаций. До 2010 года для получения лицензии было необходимо единовременно заплатить всего 35 тыс. руб. Сейчас компаниям необходимо заплатить сразу три взноса. Вступительный взнос в среднем варьируется от 0 до 10 тыс. руб., членский взнос — от 5 до 10 тыс. руб., взнос в компенсационный фонд — от 300 тыс. руб. до 10 млн руб. Таким образом, при системе лицензирования финансовая нагрузка на предприятия была значительно меньше.

6) В качестве шестого критерия можно назвать уровень коррупции в системе управления строительством. В данном случае необходимо говорить о системном получении взяток с участником рынка, а также существования огромного числа фирм-однодневок. Какой-либо статистики по этой проблеме нет, однако очевидно, что данный показатель нельзя занести в актив ни системе СРО, ни государственного лицензирования. Проблема коррупции остается актуальной и после внедрения саморегулирования;

---

<sup>36</sup> [Электронный ресурс] URL: <https://www.gks.ru/> (Дата обращения: 31.10.2019).

7) Седьмой критерием является существование эффективного механизма контроля за строительными организациями. Практически все участники рынка отмечают, что эффективной и отлаженной системы контроля не было никогда: ни при старой системе, ни при новой. Следовательно, этот показатель также не говорит в пользу ни одного из вариантов;

8) Восьмым показателем для сравнения является география полученных разрешений на строительство. Здесь преимущество имеет система СРО. Разрешение, которое выдает саморегулируемая организация, действует на территории всей Российской Федерации. Тогда как до 2010 года разрешительные документы были действительными только на территории одной административной единицы;

9) Механизм страхования ответственности участников строительного рынка также является важным критерием в контексте анализа системы СРО и лицензирования. В системе лицензирования его попросту не существовало, но после создания СРО появился и механизм. Проблема возмещения ущерба строительными компаниями третьим лицам вследствие некачественного выполнения работ была полностью решена;

10). Наконец, последним критерием для сравнения можно назвать практическую пользу для экономической системы Российской Федерации. Если при СРО все компенсационные фонды хранятся в российских банках (объем — около 70 млрд руб.)<sup>37</sup> и по факту работают во благо финансовой системы, то при лицензировании этого преимущества нет. Следовательно, показатель можно занести в актив системе саморегулирования.

Таким образом, система СРО, согласно выделенными нами критериям, выглядит более предпочтительно, чем государственное лицензирование.

---

<sup>37</sup> Беренштейн В.И. Различия системы лицензирования и саморегулирования на примере СРО в строительстве // Законодательство. 2017. № 2. С. 40-42.



Исходя из проведенного нами анализа, государству целесообразно не возвращать систему лицензирования, а усовершенствовать институт саморегулирования. В частности, имеет смысл ужесточить контроль за деятельностью СРО, разработать критерии добросовестности, установить систему ротации руководящих кадров. Саморегулируемым организациям должны отдать не просто выдачу допусков, а реальную ответственность за качество капитального строительства. Если эти меры будут приняты, то система эффективности деятельности СРО в значительной степени повысится.

*Гончарова В., Гончарова Е.*

## **ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ АУДИТОРОВ**

Саморегулирование профессиональной аудиторской деятельности – наиболее эффективный механизм работы рынка данного вида услуг, который был заимствован из зарубежной практики. Внедрение этой системы предполагает переход от разрозненной системы хаотично организованного рынка аудиторских услуг к строго и чётко структурированной системе взаимодействующих между собой и с государством саморегулируемых организаций аудиторов.

В данном случае представляют интерес саморегулируемые организации аудиторов, выполняющие контроль за качественным предоставлением профессиональных аудиторских услуг и соблюдением законодательства. Нормативно-правовое регулирование данной сферы имеет сравнительно непродолжительную историю развития.

Аудит в России появился в конце XX века, но уже за это время успели произойти значительные изменения в законодательстве. Одним из нововведений, которое поспособствовало появлению СРО, было появление

нового федерального закона «Об аудиторской деятельности» в 2008 году, которые изменил условия получения права на ведение аудиторской деятельности. А именно аудиторам и аудиторским организациям с этого момента было необходимо вступать в СРОА, вместо получения лицензии. Одной из главных задач, стоявших на тот момент перед СРО, была соответственно, объединение предпринимателей и юридических лиц в целях осуществления контроля деятельности участников рынка аудита в рамках действующего законодательства. Также это давало возможность без активного вмешательства государства решать текущие вопросы профессиональной деятельности, обмениваться опытом и знаниями.

Прежде чем перейти к рассмотрению проблемных аспектов рассматриваемой нашей темы, хотелось бы остановиться на том, что представляет собой саморегулируемая организация аудиторских организаций. В пункте 1, статьи 17 Федерального закона от 30.12.2008 N 307-ФЗ (ред. от 23.04.2018) "Об аудиторской деятельности" под саморегулируемой организацией аудиторских организаций понимают некоммерческую организацию, созданную на условиях членства в целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности.<sup>38</sup> Таким образом, в дефиниции закреплено не только важнейшее условие о членстве, но и цель, в соответствии с которой некоммерческая организация осуществляет свою деятельность.

В связи с тем, что в нашей стране довольно нестабильная экономическая обстановка, логичным, казалось бы, обращением предприятий к услугам аудиторских организаций, поскольку это способствовало бы стабилизации предприятия и даже в какой-то степени его процветанию, но чаще всего в таких организациях видят не стратегическую возможность выхода из кризиса, исправления ситуации, а только дополнительный источник расходов. К сожалению, в нашей стране аудит до сих пор не воспринимается как положительное явление.

---

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 15.

Экономический кризис выявил и еще одну не совсем приятную для аудиторов закономерность. Главным принципом выбора аудиторской компании все чаще становится не квалификация аудиторов, а цена услуг, которая все стремительней снижается. Между тем специалисты утверждают, что качество аудиторской проверки прямо пропорционально сумме, которую предприятие платит проверяющей стороне: чем выше ценник, тем выше качество. Цена зависит от самой компании, ее размеров, также следует учитывать, что проверка хорошего аудитора - это не только то время, которое он провел на предприятии, это еще и длительная подготовка к этой проверке и сдача отчетности, которая требует также немалых временных затрат.

Не оспаривая важность аудиторской деятельности, стоит сказать о проблеме качества аудиторских заключений, поскольку данная проблема является одной из основных в сфере аудита. В соответствии с Законом N 307-ФЗ внешний контроль качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов осуществляют те саморегулируемые организации, членами которых они являются. Для этого СРО аудиторов устанавливают правила организации и осуществления внешнего контроля качества работы своих членов, определяющие, в частности, формы внешнего контроля, сроки и периодичность проверок.<sup>39</sup>

Однако в положениях Закона N 307-ФЗ, определяющих приобретение статуса саморегулируемых организаций, содержится требование к минимальному количеству ее членов.<sup>40</sup> Оно выражено в абсолютных числах. В такой ситуации саморегулируемая организация не заинтересована в жестком контроле за своими членами, поскольку это может привести к их исключению из саморегулируемой организации и, соответственно, к потере ее собственного статуса. Очевидно, что было бы разумным сформулировать указанное требование с использованием относительной цифры - доли участников рынка аудиторских услуг, которых должна объединять СРО.

---

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 15.

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 15.

Именно так подошли к решению данного вопроса разработчики проекта Федерального закона "О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков", установив, что СРО должны объединять не менее 30% участников соответствующего сектора финансового рынка.<sup>41</sup>

В правовом регулировании существует еще, как минимум, одна серьезная проблема или пробел в законодательстве о саморегулируемых организациях аудиторов. В настоящее время для членов саморегулируемых организаций существует легальный способ уклонения от мероприятий по контролю их деятельности, что ставит под вопрос достаточность проработанности законодательных актов в данной сфере.

На данный момент возможен переход члена саморегулируемой организации из одной организации в другую в любое время, в том числе при включении его в план проведения проверок, в период проведения проверки, на стадии рассмотрения вопроса о применении мер воздействия. Это практически полностью нивелирует эффективность контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, т. к. для недобросовестных участников рынка всегда существует возможность избежать как самой проверки, так и применения по ее результатам мер воздействия.

Естественно, это проблему наиболее просто решить путем установления законодательного запрета на выход члена из саморегулируемой организации с момента включения в план саморегулируемой организацией проведения в отношении его деятельности проверки или с момента начала внеплановой проверки и до момента исполнения или окончания действия мер воздействия, примененных по результатам таких проверок. Соответственно, поскольку можно быть членом только одной саморегулируемой организации, без записи в реестре членов саморегулируемой организации о прекращении членства в прежней организации субъект предпринимательской или

---

<sup>41</sup> Проект Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/29968.html>

профессиональной деятельности не сможет вступить в новую саморегулируемую организацию.

Однако в результате реформы Гражданского кодекса РФ все саморегулируемые организации, многие из которых действовали в форме некоммерческого партнерства, обязали действовать по правилам, установленным для ассоциаций (союзов).

Так, в Гражданском кодексе РФ в редакции Федерального закона от 05.05.2014 № 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», вступившим в силу с 01.09.2014, предусмотрено:

- юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах, в частности ассоциаций (союзов), к которым относятся в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации (п/п 3 п. 3 ст. 50);

- в организационно-правовой форме ассоциации (союза) создаются, в частности, саморегулируемые организации и их объединения (абз. 2 п. 1 ст. 123.8).

Кроме того, в ст. 3 Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ установлено переходное положение, согласно которому с 01.09.2014 к некоммерческим партнерствам применяются правила об ассоциациях (союзах), содержащихся в ст. ст. 123.8 - 123.11 Гражданского кодекса РФ (п/п 5 п. 8).

При этом в п. 1 ст. 123.11 Гражданского кодекса РФ императивно закреплено, что член ассоциации (союза) вправе выйти из нее по своему усмотрению в любое время.

В связи с этим авторы готовящегося в настоящее время проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» считают, что указанный выше запрет на переход установлен быть не может и предлагают решить проблему путем

установления запрета не на выход, а на вступление в новую саморегулируемую организацию в течение ста восьмидесяти дней с даты исключения из реестра членом саморегулируемой организации

Во-первых, данный подход устанавливает некорректную юридическую конструкцию, когда, по сути, юридическая ответственность (негативные последствия) в виде лишения права на определенный срок (вступить в саморегулируемую организацию) связываются с правомерным действием (выход же не запрещен). Кроме того, ответственность применяется не по решению уполномоченного государственного органа, принятого в определенной процедуре, а автоматически, тем самым полностью исключается возможность исследования элементов состава правонарушения и применения оценочных категорий (например, принципа добросовестности).

Во-вторых, такой подход не решает вопросов проведения проверки, выявления и устранения саморегулируемой организации.<sup>42</sup>

В-третьих, совершенно непонятно, как быть с уже начатой деятельностью и заключенными договорами. Если членство в саморегулируемой организации носит обязательный характер, обязать субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности исполнить свои обязательства уже будет невозможно. По сути, создается официальный способ ухода от исполнения таких обязательств и перекладывания проблем на плечи контрагентов. Пусть требуют выплат из компенсационного фонда, страхового возмещения, возбуждают процедуру банкротства, причем с заранее известным результатом, что применение этих мер убытки в полном объеме компенсировать не способны.

В то же время положение о запрете на выход члена из саморегулируемой организации, если оно будет закреплено в Федеральном

---

<sup>42</sup> Курбатов А. Я. Проблемы правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций аудиторов // Хозяйство и право. 2016. №12. С. 23-24.

законе «О саморегулируемых организациях», должно иметь по субъектному критерию приоритет по отношению к положениям как специальное.

Рассмотрев некоторые проблемные аспекты как в правовом регулировании саморегулируемых организация аудиторов, так и в процессе осуществления профессиональной деятельности данных организаций, можно сказать, что российское законодательство о саморегулируемых организациях аудиторов требует лучшей проработанности и устранения пробелов, благодаря чему будут устранены проблемы в осуществлении профессиональной деятельности саморегулируемых организаций аудиторов.

*Джукусова А., Пирогова М.*

## **ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Современное экономическое развитие России связано с поиском новых и рациональных подходов к управлению процессами в различных сферах деятельности. Передача функций регулирования и контроля деятельности профессиональным объединениям предопределила необходимость создания нормативного регулирования данных процессов. Принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» позволило закрепить правовой статус профессиональных сообществ, действовавших в различных сферах общественной жизни, и вместе с тем появились проблемы, требующие решения.

Согласно п.6 ч.1 ст.29 ФЗ от 21.11.2011 г. №323-ФЗ «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» организация охраны здоровья осуществляется путем управления деятельностью в сфере охраны здоровья

на основе государственного регулирования, а также саморегулирования.<sup>43</sup> Институт саморегулирования в сфере здравоохранения призван защищать интересы и пациентов, и врачей. Первых – от оказания неквалифицированной помощи, так как членство в саморегулируемых организациях предполагает соблюдение установленных ею стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности и страхование имущественной ответственности всех ее членов (ст. 4, ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях")<sup>44</sup>, вторых – от так называемого потребительского экстремизма, в частности – необоснованных жалоб и попыток привлечения врачей к уголовной ответственности.

Рассматривая связь между здравоохранением и государством, можно сказать, что саморегулирование предоставляет врачам возможность взять на себя выполнение некоторых функций, которые до этого выполняло государство. Саморегулируемые организации могут не только устанавливать нормы, правила и стандарты для своих участников, но и проводить их обучение, разрабатывать траекторию развития всей сферы. Таким образом, врачи получают право влиять на здравоохранение, а государство снимает с себя часть ответственности и расходов.

Курс на саморегулирование подтвержден в Концепции развития системы здравоохранения в Российской Федерации.<sup>45</sup> Однако оговоримся, что Минздрав России не торопится в реализации данного направления. Стоит также отметить, что в 2018 году были законодательно разработаны требования к профессиональным медицинским НКО и их

---

<sup>43</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ. 2011. N 48. Ст. 6724.

<sup>44</sup> Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ. 2007. N 49. Ст. 6076.

<sup>45</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ. 2008. N 47. Ст. 5489.



ассоциациям<sup>46</sup>, которым могут быть переданы отдельные функции в сфере охраны здоровья и предоставлено право участвовать в деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и фондов обязательного медицинского страхования, а также в разработке программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (в соответствии с ч. 5 ст. 76 № 323-ФЗ). Но данный документ не вступил в силу.

Главная проблема саморегулирования в сфере здравоохранения заключается в нечетком определении функций СРО. Закон о саморегулируемых организациях представляет только общие положения о деятельности подобных объединений. Недостатком является то, что в сфере здравоохранения отсутствует специальный закон о саморегулировании с четко определенным функционалом, в отличие от других сфер, например, строительство или аудит. Кроме того, базовое членство носит коллективный характер, вступает организация, а не врач (за исключением частнопрактикующих). Получается, что врач так и не станет ключевым субъектом профессиональной деятельности. Его статус опосредован через членство медицинской организации и прямо его никак не касается. Он по-прежнему остается стандартным работником с набором прав и обязанностей, предусмотренных Трудовым кодексом РФ.

Более того, с точки зрения законотворческой части о СРО, применимо к российскому здравоохранению, существует несоответствие между положениями Закона и существующей практикой. В Федеральном законе о саморегулируемых организациях № 315-ФЗ говорится, что саморегулируемую организацию могут образовать либо юридические лица

---

<sup>46</sup> Постановление Правительства РФ от 17 марта 2018 г. № 292 "Об утверждении критериев, при условии соответствия которым медицинским профессиональным некоммерческим организациям, их ассоциациям (союзам) может быть передано осуществление отдельных функций в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (не вступило в силу). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/542628973> (дата обращения: 27.10.2019)

(по предпринимательскому признаку) либо физические лица по принадлежности к соответствующей профессии (по профессиональному признаку). На сегодняшний момент преобладают СРО в здравоохранении, объединенные по предпринимательскому признаку, однако эти клиники являются частными, например, «Национальный союз региональных объединений частной системы здравоохранения», «Объединение частных медицинских клиник и центров». Но для эффективной работы всей сферы необходимо возможность вовлечения всех организаций, независимо от форм собственности. По этой причине, необходимо со стороны государства разработать нормативные акты о СРО для сферы здравоохранения, а именно заменить термин «предпринимательская деятельность» на термин «деятельность хозяйствующих субъектов»<sup>47</sup>. Государственные и муниципальные медицинские организации будут иметь дополнительные трудности с членством в саморегулируемой организации в силу жесткого режима контроля над расходами, предназначенного для бюджетных структур. Если говорить о СРО по профессиональному типу, то в этой ситуации необходимо решить вопрос о статусе врача как субъекта права. Специалист должен нести материальную и профессиональную ответственность за предоставленную им медицинской помощи. А санкции должны рассматриваться на общем собрании среди врачей-коллег СРО с дальнейшим вынесением наказания, вплоть до исключения из состава членов саморегулируемой организации.

Следует отметить также, что необходимо упорядочить и наладить взаимодействие государственных органов с СРО. Перед государством должна стоять задача информирования саморегулируемых организаций об

---

<sup>47</sup> Коротков, Н. Свои среди своих: как может заработать СРО в медицине [Электронный ресурс] / Н.Коротков // Общественный контроль. 2015. Режим доступа: <http://okinform.ru/samoregulirovanie/44833-svoi-sredi-svoikh-kak-mozhet-zarabotat-sro-v-meditsine.html> (дата обращения: 27.10.2019)

изменениях в законодательстве в данной сфере предпринимательской деятельности. Для этого необходимо:

- предоставлять возможность для участия представителей саморегулируемых объединений врачей на совещательных и координационных встречах, образованных совместно Минздравом РФ и органами государственной власти субъектов РФ в медицинской сфере.

- вовлекать представителей медицинских СРО в разработку документов о социально-экономических аспектах здравоохранения, давать допуск к составлению и совершенствованию федеральных и региональных отраслевых и целевых программ.

- создать в Министерстве здравоохранения РФ уполномоченных в сфере охраны здоровья органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации определенных властных структур по координации сотрудничества с саморегулируемыми организациями здравоохранения.

Следующей проблемой развития механизмов саморегулирования в российской медицинской сфере является низкая информированность как потребителей, так и самих хозяйствующих субъектов здравоохранения.

Около 50% респондентов имеют представление о том, что такие организации существуют, но им не известны их функции и цели, четверть врачей вообще не имеют понятия, что такое саморегулируемая организация, такая проблема существует в большинстве регионов РФ.<sup>48</sup>

Для решения данной проблемы необходимо создавать «открытые» организации саморегулирования, в которых четко представлены их миссия, цели, задачи; более того, отчетность о их деятельности и результаты должны быть прозрачны и находиться в открытом доступе.

Согласно Федеральному закону о саморегулируемых организациях №315-ФЗ, одной из задач саморегулирования является установление

---

<sup>48</sup> Зуева Е. Л., Ховаев С. Ю. Саморегулируемые врачебные ассоциации в России: история, анализ, перспективы / Е. Л. Зуева, С. Ю. Ховаев // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. N 2. С.79-92.

стандартов и правил в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами в здравоохранении необходимо обеспечить разработку стандартов в саморегулируемых организациях не как сугубо формальный подход, который дублирует пункты федеральных законов, а разработать методику, через которую достигается существенное влияние на характер и принципы осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности.<sup>49</sup>

Кроме того, для усиления доверия со стороны государства и общества в СРО с добровольным членством необходимо внедрить функцию по обеспечению отчетности в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти о результатах деятельности СРО, в том числе и о внутренних проверках в отношении своих членов.

Таким образом, с помощью элементов саморегулирования достигается внедрение вспомогательных структур, позволяющих переложить часть функций государства на СРО в тех сферах, где участия самих саморегулируемых организаций на практике является более эффективным. Таким образом, происходит экономия бюджетных средств для государства и, в то же время, качественное регулирование субъектов со стороны СРО. Кроме того у государства появляются определенные агенты (СРО), взаимодействие и влияние на которых легче организовать и, в итоге, решать проблематичные вопросы не с каждой организацией отдельно, а через их объединение, способное воздействовать на отдельные организации-участники, в частности.

---

<sup>49</sup> Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: распоряжение от 30 декабря 2015 г. N 2776. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.bstpress.ru/projects/proj\\_konc.pdf](http://www.bstpress.ru/projects/proj_konc.pdf) (дата обращения: 27.10.2019)

*Загидуллина И., Костенков К.*

## **КОМПЕНСАЦИОННЫЙ ФОНД КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЧЛЕНОВ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Определение компенсационного фонда в Федеральном законе от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее - Закон о СРО) не содержится. Это приводит к наличию различных точек зрения на его природу и в некоторых случаях приводит к ошибочности в квалификации характеризующего его правового режима.

В законодательстве существует несколько подходов к определению компенсационного фонда. Как правило, под компенсационным фондом СРО понимается обособленное имущество, принадлежащее СРО на праве собственности, формируемое исключительно в денежной форме за счет обязательных взносов ее членов (ст.24.8 Закона об оценочной деятельности), п.2 ст.25.1 Закона о несостоятельности).

Пункт 2 ч.3 ст.18 Закона об энергосбережении вслед за ч.1, 12 ст.13 Закона о СРО закрепляет компенсационный фонд в качестве способа обеспечения имущественной ответственности членов СРО в области энергетического обследования перед потребителями услуг, которая может возникнуть в результате причинения им вреда вследствие недостатков оказанных услуг по энергетическому обследованию.

Однако легальные определения не отличаются полнотой и не раскрывают смысл компенсационного фонда. Поэтому для рассмотрения компенсационного фонда необходимо обратиться к доктринальным понятиям.

Так, под компенсационным фондом Бирюкова Т.А., Кожевников О.А. понимают «совокупность определенных видов имущества саморегулируемой организации, которое может быть использовано в случае наступления имущественной ответственности саморегулируемой организации при юридических фактах, требующих выделения всего либо части имущества из такого фонда»<sup>50</sup>.

По мнению Д. Лысенко, «компенсационный фонд можно рассматривать как фонд взаимного страхования. Но в отличие от обычного страхования, которое предназначено для покрытия возможного ущерба, компенсационный фонд позволяет повысить ответственность внутри СРО за действия его членов. Взаимная ответственность необходима для того, чтобы запустить механизм самоконтроля внутри профессии, побудить участников саморегулируемых организаций не только устанавливать прямой контроль за «соседями», но и повышать профессиональные стандарты и устанавливать жесткие барьеры на «входе» в СРО, допуская только тех, кто сможет их пройти»<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Бирюкова Т.А., Кожевников О.А. Комментарий к Федеральному закону от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях. Саратов: ООО «Ай Пи Эр Медиа», 2012. С.84.

<sup>51</sup> Лысенко Д. СРО аудиторов в разрезе // Аудит и налогообложение. 2011. № 4. С. 11-13.

Довольно спорной точкой зрения является отнесение компенсационного фонда СРО к юридическим лицам. Так, А.Н. Кайл в своей работе отмечает, что компенсационный фонд- это юридическое лицо, не имеющее членства, учредителем которого является СРО, созданным в организационно-правовой форме фонда как некоммерческой организации причем имущество такого фонда является его собственностью, поскольку это самостоятельное юридическое лицо<sup>52</sup>. Однако в законодательстве применяется аналогичный термин – «фонд», все же чаще этим словом определяют имущественные активы, совокупность которых в силу специального правового режима предназначена для покрытия определенного рода расходов.

По нашему мнению, наиболее полное определение дает Петров Д.А. который определяет компенсационный фонд как имущество, принадлежащее СРО на праве собственности, которое формируется и пополняется за счет обязательных взносов ее членов в установленном законом и уставом порядке и размере, в целях обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами.

Исходя из приведенных законодательных и доктринальных понятий компенсационного фонда, необходимо выделить ряд признаков, характеризующих его.

Во-первых, цель его формирования заключается в обеспечении имущественной ответственности членов организации перед потребителями и иными лицами.

Данная цель может рассматриваться и как защита интересов членов организации при наступлении случайных событий, и как любое иное страхование ответственности. Но Ю.Б. Фогельсон совершенно справедливо

---

<sup>52</sup> Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». 2009. Коммент. к ст.13.

обращает внимание, что саморегулируемые организации не специализируются на защите интересов путем распределения рисков, не являются специализированными риск-менеджерами в отличие от страховых компаний и обществ взаимного страхования<sup>53</sup>.

Во-вторых, компенсационный фонд формируется за счет членских взносов, перечисляемых для обеспечения наиболее высокой ликвидности только в денежной форме. Изначально при создании СРО и вступающий в СРО участник должен до приобретения права на осуществление саморегулируемого вида деятельности внести свою часть средств в фонд, что является его обязанностью и не может рассматриваться в качестве ограничения конституционно гарантированной свободы осуществления экономической деятельности.

Членские взносы, подлежащие уплате членами СРО, не зависят от осуществления ими предпринимательской или профессиональной деятельности, а обязанность по их уплате в пользу СРО возникает не в силу договорных обязательств экономического характера, а на основании корпоративных отношений, закрепляемых уставом и внутренними локальными правовыми актами саморегулируемой организации.

В-третьих, поскольку формирование компенсационного фонда СРО представляет собой способ обеспечения дополнительной имущественной ответственности членов СРО, то средства этого фонда имеют строго целевое назначение. В связи с чем возникает необходимость обособленности средств компенсационного фонда. Данный факт влечет необходимость юридического и финансового отграничения имущества компенсационного юридического от иного имущества юридического лица, назначение которого намного шире – от использования при осуществлении определенного вида деятельности и до обеспечения удовлетворения имущественных требований кредиторов.

---

<sup>53</sup>Фогельсон Ю.Б. Страхование право: теоретические основы и практика применения: монография. М.: Норма. Инфра-М. 2012.



Поэтому взыскание по обязательствам СРО, в том числе по обязательству о возмещении причиненного члену СРО вреда, не может быть обращено на имущество компенсационного фонда. Отметим, что на имущество, составляющее компенсационный фонд, не может быть обращено взыскание по обязательствам СРО и ее членов, если такие обязательства не связаны с осуществлением компенсационных выплат. Это еще раз подтверждает строго целевой характер использования имущества, составляющего средства компенсационного фонда.

В-четвертых, в соответствии с позицией КС РФ «Средства компенсационного фонда СРО носят публичный характер, что основывается на факте особого предназначения компенсационного фонда СРО и его подчинения интересам общественной пользы»<sup>54</sup>.

Так, по мнению А.В. Винницкого, именно гарантированное назначение имущества и строго регламентированное его использование в публичных целях способны превалировать над формальной его принадлежностью определенному лицу с точки зрения идентификации статуса тех или иных объектов, обеспечивающих общественно значимые функции<sup>55</sup>.

30 декабря 2015 года Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция совершенствования механизмов саморегулирования<sup>56</sup>, которая закрепила необходимость изменения порядка обеспечения имущественной ответственности субъектов СРО, в том числе путем повышения уровня сохранности компенсационных фондов и необходимость совершенствования механизма обращения взысканий на компенсационные фонды СРО по обязательствам ее участника.

---

<sup>54</sup> Определение КС РФ от 12 июля 2005 г. N 319-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Игоря Петровича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"

<sup>55</sup> Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. N 5. С. 88.

<sup>56</sup> Об утверждении Концепции совершенствования механизмов саморегулирования // Кодекс URL: <http://docs.cntd.ru/document/420327714> (дата обращения: 02.11.2019).

При анализе ч. 5, 6 Закона о СРО можно сделать вывод, основным механизмом размещения средств компенсационного фонда является привлечение управляющей компании и специализированного депозитария. Егорова М.А. выделяет следующие проблемы в связи с размещением средств компенсационного фонда<sup>57</sup>.

Во-первых, сложность обособления средств компенсационного фонда, вследствие чего они смешиваются с иными средствами СРО.

Во-вторых, низкая доходность от инвестиционной деятельности СРО.

В-третьих, отсутствие специальных требований к специализированным депозитариям и управляющим компаниям.

Интересным представляется предложение Егоровой М.А., в соответствии с которым для субъектов малого и среднего предпринимательства в качестве управляющей компании и специализированного депозитария должно выступать акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Данному юридическому лицу необходимо предоставить компетенции по проведению инвестиционной политики в отношении средств компенсационных фондов и депонированию средств СРО. Кроме того, акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» может выполнять отдельные функции государственного контроля. В частности, это могут быть такие функции как проведение мониторинга и аудита деятельности организации, контроль за расходованием средств компенсационных фондов СРО, организация системы мер информационной, финансовой, маркетинговой и юридической поддержки СРО.

Представляется целесообразным передача функций специализированных депозитариев и управляющих компаний органам государственной власти, осуществляющих государственное регулирование в

---

<sup>57</sup> Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: Монография. Юстицинформ, 2017. С. 61.

отдельных сферах, а также государственным корпорациям. В целях поддержки малого и среднего предпринимательства в отраслях, где необходимо обязательное саморегулирование, видится интересным установление государственных гарантий и преференций для СРО, объединяющих субъектов малого и среднего предпринимательства.

Повышение эффективности имущественной ответственности членов СРО может также способствовать законодательное закрепление регрессного механизма восстановления средств компенсационного фонда, который заключается в следующем.

Во-первых, СРО выплачивает средства компенсационного фонда потерпевшим третьим лицам, тем самым выполняя компенсирующую функцию.

Во-вторых, член СРО, который допустил нарушение, восстанавливает в регрессном порядке истраченную часть суммы компенсационного фонда. В настоящее время данный механизм легально не закреплен.

Необходимо отметить, что Тебряев А.А.<sup>58</sup>, Егорова М.А.<sup>59</sup>. в целях повышения имущественной ответственности членов СРО предлагают законодательно закрепить солидарную ответственность членов СРО. При этом Егорова М.А. отмечает, что при легальном закреплении солидарной ответственности членов СРО должны учитываться следующие два принципа.

Во-первых, солидарная ответственность членов СРО не означает, что они отвечают по внешним обязательствам солидарно с самой СРО, так как ответственность организации отграничена от ответственности её членов.

Во-вторых, солидарная ответственность членов СРО возникает только в том случае, если сама организация уже не в состоянии обеспечить исполнение обязательства вследствие недостаточности средств компенсационного фонда.

---

<sup>58</sup> Тебряев А.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций в РФ // Проблемы права в современной России. СПб. 2010. Т. 2. С.199, 201.

<sup>59</sup>Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: Монография. Юстицинформ. 2017. С. 60.

Напротив, Петров Д.А. в своем диссертационном исследовании указывает, что солидарная ответственность членов СРО и СРО представляется излишней мерой. По мнению автора, солидарную ответственность членов организации целесообразно закрепить только в тех сферах саморегулирования, где возможные убытки потенциально велики. Следовательно, только в сфере градостроительства. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что соответствии с ч. 1 ст. 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации на СРО возлагается солидарная ответственность по обязательствам своих членов в пределах средств компенсационного фонда<sup>60</sup>.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что компенсационный фонд является гарантом обеспечения имущественной ответственности членов СРО, поскольку он призван гарантировать защиту прав и законных интересов не только членов СРО, но и третьих лиц. Вместе с тем, на сегодняшний день средства компенсационного фонда являются скорее барьерами для входа на рынок хозяйствующих субъектов, а не способом обеспечения имущественной ответственности членов СРО.

---

<sup>60</sup>Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства. 12.00.03 . СПб. 2016. С. 315.

*Захарова А.Э.*

## **ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Актуальность исследования заявленной темы обусловлена тем, что в настоящий период развития регулирования экономико-юридических особенностей деятельности множества отраслей, все большее значение приобретает деятельность саморегулируемых организаций (далее - СРО), которые к настоящему моменту получили значительное развитие. Соответственно, представляется целесообразным проанализировать современное состояние СРО в Российской Федерации. В 2019 году все более очевидной становится необходимость определения новых подходов к регулированию предпринимательских отношений, развитию экономики

страны и стратегии развития саморегулируемых организаций в частности. Цель государства – обеспечить высокие темпы экономического роста, которые позволят войти России в пятерку крупнейших мировых экономик

Ряд Указов Президента РФ - «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>61</sup>, «О Стратегии национальной безопасности РФ»<sup>62</sup> и «О Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года»<sup>63</sup> установили необходимость устранить или уменьшить влияние негативных факторов, сдерживающих развитие экономики, таких как недостаточная эффективность государственного управления, низкая производительность труда, невысокое качество продукции, недобросовестная конкуренция, коррупция, недостаточная конкурентоспособность организаций, компаний, административные барьеры, избыточное давление органов власти на субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность. Все эти факторы приводят к таким негативным последствиям, как увеличение доли государственного сектора в экономике, которая уже составляет 46%, замена рыночных механизмов регулирования использованием административного ресурса.

В этих условиях особое значение приобретает сокращение административных барьеров на пути предпринимательства и изменение правового регулирования требований, правил, стандартов предпринимательской деятельности. Именно на решение этих задач было направлено развитие в стране саморегулируемых организаций, которое рассматривается в числе приоритетных направлений развития

---

<sup>61</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрании законодательства Российской Федерации от 14 мая 2018 г. N 20. С. 2817.

<sup>62</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 4 января 2016 г. N 1. (часть II) С. 212.

<sup>63</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрании законодательства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. N 20. С. 2902.

административной реформы. В 2007 году был принят Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>64</sup>, и, согласно статье 4 этого закона, основными функциями СРО являются: разработка условий членства и определение дисциплинарного воздействия; анализ деятельности компаний-участников на основании их отчетов; организация обучения и аттестации работников компаний-членов объединения; рассмотрение жалоб на действия членов СРО и другие.

На основании статьи 9 того же Закона СРО имеет право осуществлять контроль деятельности членов союза путем проведения плановых и внеплановых проверок на соответствие деятельности компаний-участников требованиям и стандартам СРО. Проверки могут быть: камеральными и выездными; плановыми (проводятся не реже 1 раза в 3 года и не чаще 1 раза в год) и внеплановыми (осуществляются в случае, если в адрес члена объединения поступила жалоба). При выявлении в ходе проверок несоответствий стандартам и правилам СРО компанию-участника ждет мера дисциплинарного наказания.

В качестве источников денежных средств СРО прежде всего выступают взносы их участников (вступительные, целевые и членские), а кроме того - добровольные пожертвования, доходы от предоставления образовательных и информационных услуг участникам СРО, от реализации информационных материалов, которые связаны с предпринимательской деятельностью организаций-участников. Кроме того, финансы можно получить от размещения средств на депозитах в банках и посредством иных манипуляций, которые не запрещены законом.

В саморегулируемые организации входят компании одной сферы для регулирования и контроля профессиональной деятельности. СРО осуществляют разработку стандартов в качестве проведения работ, производства продукции и оказания услуг, а также оценку соответствия

---

<sup>64</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 декабря 2007 г. N 49. С. 6076.

заявителей или членов организации этим и другим требованиям, установленным законодательно<sup>65</sup>. Сегодня СРО играет роль посредника между компаниями-членами и участниками рынка либо государством, проводя урегулирование возникающих конфликтов.

Представляется целесообразным отметить также основные преимущества<sup>66</sup>, которыми обладает вступление в СРО, которые состоят в следующем: СРО обладают правом представлять в суде интересы их членов; участие в СРО дает возможность обмена опытом и повышения уровня квалификации в организации каждого члена СРО; организациям легче отслеживать тендеры и аукционы, проводить оценку уровня конкуренции; а также частные заказчики зачастую выбирают компании, являющиеся членами СРО.

Насколько эффективно был реализован указанный закон о саморегулировании? Для ответа на этот вопрос следует обратиться к статистическим данным. К 2018 году количество СРО в общем количестве некоммерческих организаций составило 0,6%<sup>67</sup>. Можно говорить о том, что такая приоритетная задача не была выполнена в полном объеме. Можно выделить следующие причины нежелания или невозможности получения статуса саморегулируемой организации: действующие бизнес-ассоциации не видят преимуществ, которые дает им получение юридического статуса СРО; подавляющее большинство добровольных объединений (впрочем, как и большая часть обязательных) не видят смысла в формировании компенсационных фондов; в отдельных отраслях, с высокой рыночной

---

<sup>65</sup> Асирян А.А. К вопросу о саморегулируемых организациях // Научное сообщество студентов: Междисциплинарные исследования: сб. ст. по мат. X междунар. студ. науч.-практ. конф. (Россия, г. Новосибирск, 01.12.2016) №7(10). [Электронный ресурс] Режим доступа: [https://sibac.info/archive/meghdis/7\(10\).pdf](https://sibac.info/archive/meghdis/7(10).pdf). (Дата обращения: 18.10.2019.)

<sup>66</sup> Портнова Я.Э. Современное состояние саморегулируемых организаций в России // Журнал №1 (Vol. 49). 2019.

<sup>67</sup> Ю.И. Мхитарян - «Правовые аспекты саморегулирования и повышение эффективности экономики Российской Федерации в XXI веке»: монография/ Ю.И. Мхитарян. М.: Издательский центр «Интерэкомс». 2017.



концентрацией, затруднительно обеспечить в СРО требуемое по закону минимально необходимое число участников.

Среди причин такой ситуации укажем, прежде всего, несовершенство правового регулирования. Действующее в России законодательство о саморегулировании характеризуется некоторой мозаичностью и отсутствием системного подхода. Это может привести к разрушению общих принципов построения институтов саморегулирования. Уже на сегодняшний день очевидно, что данный институт имеет острую потребность в кодификации и унификации норм. Существующий опыт нормативного регулирования показывает, что нормы специальных законов, регламентирующие деятельность СРО в отдельных отраслях, зачастую столь специфичны, что входят в прямой конфликт с нормами базового закона. также выделяют следующие проблемы становления законодательства в этой сфере, как: отсутствие четких процедур рассмотрения жалоб и компенсаций третьим лицам, пострадавшим от деятельности членов СРО, неэффективность использования средств компенсационных фондов, недостаточные требования к раскрытию информации о саморегулируемой организации и ее членах, неразвитость механизма стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности.

Ряд нормативных актов, регламентирующих отношения в сфере саморегулирования в предпринимательской деятельности, до сих пор не были приняты, либо их нормы противоречат нормам иных законодательных актов. Даже нормы Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не соответствуют требованиям Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>68</sup>, нормам Конституции РФ, принятым правовым актам Президента РФ и другим

---

<sup>68</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 26. (часть I) С. 3378.

нормативным актам, поскольку не содержит ни задач, ни целей деятельности органов государственной власти в области саморегулирования, ни основных направлений деятельности органов власти, принципов организации деятельности саморегулируемых организаций, основных понятий и задач, стоящих перед СРО.

Закон о саморегулируемых организациях, по мнению Кушакова Р., подлежит изменению в части: регламентации вопросов разработки стандартов, формирования и применения компенсационных фондов, осуществления контроля СРО за своими членами и контроля уполномоченных органов за деятельностью СРО, механизмов работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров, формирования национальных объединений; распространения указанных норм на все сферы, в которых в настоящее время введен институт саморегулирования, а также установление исчерпывающего перечня особенностей, регламентация которых допустима в рамках иных федеральных законов<sup>69</sup>.

Эти изменения предусматривают внесение поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В части уточнения субъектного состава должностных лиц саморегулируемых организаций и субъектов профессиональной деятельности, подлежащих административным наказаниям за совершение административных правонарушений, состава правонарушений, а также санкций за их нарушения.

В настоящее время важным направлением в развитии СРО является выполнение задач, определенных Указом Президента РФ «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»<sup>70</sup> и

---

<sup>69</sup> Кушаков Р. Развитие саморегулирования в России [Электронный ресурс] URL: <https://pandia.ru/text/78/281/54014.php> (дата обращения 15.11.2019)

<sup>70</sup> Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» от 27.12.2017 года № 618-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 декабря 2017 г. N 52. (часть I) С. 8111.

Федеральным законом «О противодействии коррупции»<sup>71</sup>: приоритетное развитие добросовестной конкуренции; принятие мер, направленных на предупреждение коррупции.

Для обеспечения приоритетного развития СРО в экономике деятельность СРО должна быть направлена на решение следующих стратегических задач развития СРО:

1. Защита и представление интересов членов саморегулируемых организаций,
2. Разработка и установление правил, требований, стандартов деятельности членов СРО,
3. Обеспечение дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций перед потребителями производимых товаров (работ, услуг) и иными лицами, осуществление контроля за деятельностью членов СРО,
4. Содействие развитию добросовестной конкуренции, повышению ответственности деятельности членов СРО,
5. Проведение оценки состояния конкуренции, эффективности государственной политики по развитию конкуренции,
6. Использование механизма общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления для выявления фактов и действий, направленных на ограничение конкуренции и создание необоснованных административных барьеров,
7. Взаимодействие с государственными органами по вопросам противодействия коррупции и формирования в обществе негативного отношения к коррупционному поведению и проявлениям актов недобросовестной конкуренции и экономической деятельности, направленной на монополизацию.

---

<sup>71</sup> Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52. (часть I) С. 6228.

Решение этих задач определенно зависит от выстраивания эффективных механизмов взаимодействия между обществом, бизнесом и государством, обеспечивающих координацию усилий всех сторон. Института саморегулирования также будет способствовать развитию гражданского общества, что в конечном итоге приведет к росту экономики страны. Но пока что неэффективные нормы права, административные барьеры сдерживают развитие СРО и отечественной экономики<sup>72</sup>.

Подводя итог, можно сказать, что имеющийся опыт работы саморегулируемых организаций в России, указывает на определенную общность проблем, препятствующих эффективному функционированию и дальнейшему развитию института саморегулирования вне зависимости от принадлежности саморегулируемых организаций к конкретной сфере профессиональной или предпринимательской деятельности. Базовые принципы создания СРО в России, признания ее статуса государством, формирования внутренней структуры и основные функции должны быть едины вне зависимости от отрасли, в которой действует СРО. Необходимо продолжение работ по урегулированию в рамках специальных законов отраслевых вопросов, прямо или косвенно затрагивающих сферу саморегулирования. Принципы, закрепленные в базовом законе о саморегулировании в России, должны лечь в основу всех отраслевых законов, где вводится институт саморегулирования.

Несмотря на обозначенные проблемы, у института саморегулирования большие перспективы в нашем государстве, это живой рыночный механизм, который нуждается в совершенствовании и поддержке, как со стороны государства, так и со стороны профессионального сообщества предпринимателей и потребителей. Саморегулирование в России работает и

---

<sup>72</sup> Ю. И. Мхитарян. Специально для Информационного портала «Все о саморегулировании» (Все о СРО) [Электронный ресурс] URL: <http://www.all-sro.ru/articles/novie-podhodi-k-strategii-razvitiya-samoreguliruem> (дата обращения 14.11.2019)

будет развиваться дальше. Современное состояние СРО в Российской Федерации отвечает требованиям законодательства, а кроме того – облегчает административную сторону деятельности предпринимателей.

*Злобин А.*

### **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО И КОЛЛЕКТИВНОГО СТРАХОВАНИЯ ЧЛЕНОВ СРО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одним из элементов системы обеспечения ответственности членов саморегулируемых организаций (далее – СРО) является индивидуальное и (или) коллективное страхование, что следует из анализа положений ст. 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 N 315-ФЗ (далее – Закон о СРО). При этом, как отмечает Д. А. Петров, в действующей редакции ст.13 Закона о СРО используется понятие «личное

страхование», что противоречит ст. 934 ГК РФ<sup>73</sup>. В связи с этим, предлагается внести соответствующие изменения в действующую редакцию ст. 13 Закона о СРО и заменить понятием «индивидуальное страхование» понятие «личное страхование».

Индивидуальное страхование предполагает страхование риска ответственности по обязательствам, вытекающим из осуществления предпринимательской или профессиональной деятельности конкретного члена СРО. При этом решение о заключении договора страхования принимается членом СРО самостоятельно в рамках действующего законодательства и принятых стандартов и правил саморегулирования. При коллективном страховании страхователем выступает СРО, а члены СРО являются лицами, чья ответственность застрахована. Договор коллективного страхования заключается по решению общего собрания или органа управления СРО со страховой организацией.

Одной из проблем в сфере страхования ответственности членов СРО является определение вида ответственности, которая подлежит страхованию – ответственность за причинение вреда другим лицам (т.н. деликтная, внедоговорная ответственность, ст. 931 ГК РФ) или ответственность по договору (ст. 932 ГК РФ). Положения ч. 3 и 4 ст. 13 Закона о СРО не позволяют с точностью определить вид страхуемой ответственности. В сфере саморегулирования между членами СРО и лицами, которым причинены убытки, обычно существуют договорные отношения. В соответствии с п. 1 ст. 932 ГК РФ страхование риска ответственности за нарушение договора допускается в случаях, предусмотренных законом. Вместе с тем, Закон о СРО не предусматривает положения о страховании ответственности за нарушение договора. Следовательно, подобные договоры в сфере саморегулирования будут являться недействительными. Что касается страхования деликтной (внедоговорной) ответственности, то оно допускается в ряде специальных

---

<sup>73</sup> Петров Д. А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства. 2016. С. 317–318.

законах, регулирующих деятельность СРО в отдельных сферах (например, в сфере строительства, что предусмотрено ст. 55.4, 55.5 ГрК РФ или арбитражного управления, что предусмотрено п. 1 ст. 24.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 N 127-ФЗ (далее – Закон о несостоятельности). По мнению С. В. Дедикова, в сфере оценочной деятельности имеет место быть смешанный договор страхования по причине наличия разных типов риска. На наш взгляд, в ст. 13 Закона о СРО, который является рамочным по отношению к специальным законам, регулирующим деятельность СРО в отдельных сферах, следует предусмотреть положения об определении вида страхуемой ответственности. Следует согласиться с Д. А. Петровым, который предлагает дополнить ч. 1 ст. 13 указанного закона положениями о возможности заключения членами СРО договоров страхования как договорной, так и деликтной (внедоговорной) ответственности<sup>74</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона о СРО, СРО вправе применять такие способы обеспечения имущественной ответственности своих членов перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами, как страхование и компенсационный фонд. Исходя из буквального толкования вышеназванных норм можно прийти к выводу, что использование системы страхования является правом СРО, но не обязанностью. Вместе положения п. 6 ч. 8 ст. 20 Закона о СРО определяют оба эти способа в качестве обязательных. По мнению А. Н. Борисова, Д. Н. Парфирьева, применение одновременно двух способов обеспечения дополнительной имущественной ответственности членов СРО является правом, но не обязанностью СРО, если иное не установлено специальными федеральными законами<sup>75</sup>. Возникает вопрос об обязательном наличии

---

<sup>74</sup> Петров Д. А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства. 2016. С. 320 – 321.

<sup>75</sup> Парфирьев Д. Н. Проблемы получения статуса саморегулируемых организаций в России // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 21; Борисов А. Н. «Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

системы страхования в СРО. В ч. 3 ст. 13 Закона о СРО законодатель использует формулировку «в случае применения» относительно такого способа обеспечения ответственности членов СРО, как страхование. Исходя из этого можно сделать вывод, что указанный закон допускает отсутствие системы страхования в СРО при обязательности формирования компенсационного фонда. Однако Федеральный закон от 07.06.2013 N 113-ФЗ внес изменения в ст. 7 и 7.1 Закона о СРО, которые содержат формулировку «если формирование компенсационного фонда применяется в качестве способа обеспечения ответственности членов саморегулируемой организации» (пп. «в» п.2, п.7, 8 ч.2 ст.7 Закона о СРО).

Таким образом, непоследовательность законодателя порождает ряд вопросов относительно обязательности и факультативности одного из способов обеспечения. Стоит отметить, что обязательность или факультативность системы страхования предусматривается в специальном законодательстве. В соответствии со ст. 55.4 ГрК РФ, обязательным способом обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и третьими лицами выступает компенсационный фонд СРО, добровольным – страхование членами СРО гражданской ответственности. В соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 17 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» от 30.12.2008 N 307-ФЗ обязательной обеспечительной защитной мерой является компенсационный фонд, добровольной – договор страхования ответственности, который может быть предусмотрен по усмотрению членов СРО, а не самой СРО аудиторов. В соответствии со ст. 21, п. 3 ст. 20 Закона о несостоятельности и ст. 24.6 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 N 135-ФЗ предусматривается две обязательные обеспечительные меры по возмещению вреда, причиненного членом СРО: компенсационный фонд и договор обязательного страхования ответственности.

На наш взгляд, в Законе о СРО следовало бы напрямую закрепить



формирование компенсационного фонда в качестве обязательного способа обеспечения ответственности членов СРО (это бы гарантировало неотвратимость ответственности СРО по долгам ее членов), а в качестве факультативного (дополнительного) – страхование с возможностью выбора между индивидуальной или коллективной системами. Подобная модель, в частности, реализуется в сфере строительства. При этом, ст. 55.4 ГрК РФ предусматривает уменьшение компенсационного фонда (в расчете на одного члена) при установлении требования к страхованию членами СРО гражданской ответственности, что стимулирует введение системы страхования. Возможность снижения размера взноса в зависимости от величины страховой суммы по договору страхования и объема страхового покрытия стимулировало бы СРО вводить систему страхования в качестве факультативного способа обеспечения ответственности ее членов. Вместе с тем, в Законе о СРО необходимо предусмотреть, что специальными федеральными законами, регулирующими правовое положение СРО в отдельных сферах, могут устанавливаться требования к обязательному наличию системы страхования (как, например, в сферах арбитражного управления и оценочной деятельности в настоящее время).

В. В. Кванина отмечает, что одной из проблем действующей редакции Закона о СРО является отсутствие положений о последовательности (очередности) предъявления требований к причинителю вреда – члену СРО, самой СРО, страховщику<sup>76</sup>. Из положений ч. 3 ст. 3 Закона о СРО следует, что СРО должна обеспечивать дополнительную имущественную ответственность каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами. При этом, порядок предъявления требований определяется в специальном законодательстве. Так, в сфере арбитражного управления и оценочной деятельности цепочка ответственных лиц выстраивается следующим образом: член СРО – страховщик – СРО в

---

<sup>76</sup> Кванина В. В. Системные недостатки института саморегулирования // Закон. 2014. № 8. С. 143 – 146.

пределах средств компенсационного фонда. При этом ответственность СРО носит субсидиарный характер (п. 4 ст. 20.4, п. п. 3 и 5 ст. 25.1 Закона о несостоятельности, ст. 24.8 Закона об оценочной деятельности). В Законе об аудиторской деятельности эти и иные связанные с ними вопросы не урегулированы, а в ГрК РФ обеспечительный механизм не вписывается в фундаментальные основы саморегулирования по следующим причинам. В ст. 60 ГрК РФ предусматривается, что к ответственности могут привлекаться лица, не встроенные в систему саморегулирования, а именно: собственник здания, сооружения, концессионер, застройщик (технический заказчик). При возмещении вреда потерпевшим они приобретают право регресса к члену СРО, СРО в пределах средств компенсационного фонда, соответствующей экспертной организации. Данные лица несут солидарную ответственность перед регрессантом.

В связи с вышеизложенным, на наш взгляд необходимо предусмотреть в Законе о СРО соответствующие унифицированные положения о последовательности (очередности) предъявления требований к причинителю вреда. Следует согласиться с позицией С. В. Дедикова который полагает, что страховая защита должна предоставляться только реальному ущербу<sup>77</sup>. В случае наличия в СРО системы страхования, обращение взыскания на средства компенсационного фонда следовало бы производить только после исчерпания возможностей по возмещению реального ущерба за счет системы страхования (подобная модель реализована в сфере арбитражного управления и оценочной деятельности). При этом иные формы убытков должны возмещаться за счет компенсационного фонда СРО.

Недостатком действующей редакции Закона о СРО также следует назвать отсутствие положений о том, что является страховым случаем применительно к ответственности членов СРО. В соответствии с п. 2 ст. 9 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от

---

<sup>77</sup> Дедиков С. В. Обязательное страхование ответственности оценщиков: правовые аспекты // Юридическая и правовая работа в страховании. 2012. № 2. С.41.

27.11.1992 N 4015-1 страховым случаем является совершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или иным третьим лицам. Правда, из этого правила есть два исключения. В соответствии с ч. 2 ст. 24.7 Закона об оценочной деятельности и п.5 ст. 24.1 Закона о несостоятельности, страховой случай по договору обязательного страхования ответственности соответственно оценщика и арбитражного управляющего устанавливается на основании вступившего в законную силу решения арбитражного суда, что вызывает критику у ряда исследователей по данному вопросу<sup>78</sup>.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, можно прийти к выводу о существующих недостатках действующей редакции Закона о СРО относительно регулирования страхования как способа обеспечения ответственности членов СРО. В настоящее время имеется необходимость во внесении соответствующих изменений в Закон о СРО в целях устранения противоречий, содержащихся в указанном законе, а также устранении пробелов в правовом регулировании деятельности СРО. В Распоряжении Правительства РФ от 30.12.2015 N 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» отмечается, что система индивидуального и коллективного страхования членов саморегулируемой организации характеризуется практически полным отсутствием выплат по договорам страхования гражданской ответственности по требованиям заказчиков к членам саморегулируемой организации и многократным превышением объема страховых премий над суммой страховых выплат<sup>79</sup>. На наш взгляд, предложенные изменения позволят преодолеть указанные проблемы и

---

<sup>78</sup> Петров Д. А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства. 2016. С. 310.

<sup>79</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 N 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // [Электронный ресурс] СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_192057/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192057/) (дата обращения: 01.11.2019).

усовершенствовать механизм правового регулирования системы обеспечения ответственности членов СРО.

*Карташкова Д.А., Навалова А.А.*

## **САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ЭНЕРГЕТИКИ**

Механизм саморегулирования пришёл на смену лицензированию во многих сферах деятельности. Не осталась в стороне и энергетика. В реальности это означает, что государственный контроль уходит в прошлое и ему на смену приходит саморегулируемая организация (СРО).

Относительно СРО в энергетике имеется ряд особенностей, выделяющий её из других отраслей. Дело в том, что энергетическая отрасль достаточно широка и разнообразна, выполняя самые различные функции.

Есть компании занимающиеся монтажом и наладкой оборудования, техническом обслуживании, оценке эффективности и в других работах.

Поэтому СРО в энергетике делится на несколько видов:

- в сфере электроэнергетики (Совет рынка);
- в сфере теплоснабжения;
- в области энергетического обследования (энергоаудит);

В соответствии с п. 1 ст. 33 Закона об электроэнергетике среди организаций, обеспечивающих функционирование коммерческой инфраструктуры оптового рынка, выделяется Совет рынка — некоммерческая организация, которая образована в форме некоммерческого партнерства и объединяет на основе членства субъектов электроэнергетики и крупных потребителей электрической энергии.<sup>80</sup>

Целями создания совета рынка являются обеспечение функционирования коммерческой инфраструктуры рынка, эффективной взаимосвязи оптового и розничных рынков, формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций в электроэнергетику и наличие общей позиции участников оптового и розничных рынков при разработке нормативных документов, регулирующих функционирование электроэнергетики, организация на основе саморегулирования эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией, мощностью, иными товарами и услугами, допущенными к обращению на оптовом и розничных рынках, в целях обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации, единства экономического пространства, свободы экономической деятельности и конкуренции на оптовом и розничных рынках, соблюдения баланса интересов производителей и покупателей электрической энергии и мощности, удовлетворения общественных потребностей в надежном и устойчивом снабжении электрической энергией.

---

<sup>80</sup> Федеральный закон "Об электроэнергетике" от 26.03.2003 N 35-ФЗ (в ред. от 02.08.2019). Собрание законодательства Российской Федерации. N 53. С. 8448.

В настоящее время предусматриваемые Законом об электроэнергетике функции Совета рынка осуществляет Ассоциация «Некоммерческое партнерство Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью» (Ассоциация «НП Совет рынка»), правовое положение которого согласно п. 2.1 его устава<sup>81</sup> определяется Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях» с учетом особенностей, установленных Законом об электроэнергетике, иными правовыми актами Российской Федерации.

Закон об электроэнергетике, говорит о Совете рынка в единственном числе, не только не допуская создание иных подобных организаций, но и выстраивая определенную иерархию среди организаций, обеспечивающих функционирование коммерческой инфраструктуры оптового рынка электрической энергии и (или) мощности.

Как следует из абз. 2, 3 п. 2 ст. 33 Закона об электроэнергетике, для обеспечения эффективного взаимодействия организаций коммерческой и технологической инфраструктур Совет рынка участвует в уставном капитале коммерческого оператора путем его учреждения, приобретения долей (акций), в том числе за счет членских взносов, может участвовать в уставных капиталах иных организаций, осуществляющих функции коммерческой инфраструктуры оптового рынка, а также может управлять пакетами долей (акций) указанных организаций. При формировании советов директоров (наблюдательных советов) организации по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью и системного оператора в их составе предусматривается обязательное членство представителей Совета рынка.

Поэтому существующий в единственном числе Совет рынка иерархически возглавляет организации, обеспечивающие функционирование

---

<sup>81</sup> Устав ассоциации «Некоммерческое партнерство Совет рынка по организации эффективной системы оптовой и розничной торговли электрической энергией и мощностью» от 16.05.2018.

коммерческой инфраструктуры оптового рынка электрической энергии и (или) мощности, что придает ему функции регулятора в сфере электроэнергетики и сближает его по своему регулируемому воздействию с органами власти.

Рассмотрим следующий вид саморегулируемых организаций в сфере энергетики. Отношения, складывающиеся по поводу создания и деятельности саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения, регламентированы правилами гл. 6 Закона о теплоснабжении<sup>82</sup>. Согласно указанным правилам некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации в сфере теплоснабжения при условии ее соответствия следующим требованиям:

— объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем ста юридических лиц, являющихся теплоснабжающими организациями и (или) теплосетевыми организациями, и (или) индивидуальных предпринимателей;

— обеспечение некоммерческой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями посредством наличия:

а) компенсационного фонда, сформированного в размере не менее чем пятьдесят тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации или, если такой организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, услуг в сфере теплоснабжения, в размере не менее чем пятнадцать тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации;

б) системы личного и (или) коллективного страхования ответственности;

---

<sup>82</sup> Федеральный закон "О теплоснабжении" от 27.07.2010 N 190-ФЗ (ред. от 29.07.2018). Собрание законодательства РФ. N 31. С. 4159.

— наличие документов, предусмотренных ч. 3 ст. 24 Закона о теплоснабжении.

При этом приобретение некоммерческими организациями статуса саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения допускается, если некоммерческие организации объединяют лиц, осуществляющих следующие виды деятельности в сфере теплоснабжения:

- производство тепловой энергии, теплоносителя;
- передача тепловой энергии, теплоносителя по тепловым сетям.

Членство в СРО в сфере теплоснабжения в настоящее время становится обязательным, однако на данный момент только начался процесс формирования СРО в этой сфере - пока были созданы организации данного типа лишь в Москве, Кемерово и нескольких других крупных городах.

Саморегулируемая организация в области энергетического обследования (СРО энергоаудиторов) — вид некоммерческой организации, созданный в целях саморегулирования, основанный по профессиональному признаку на членстве индивидуальных предпринимателей, юридических лиц и иностранных организаций осуществляющих предпринимательскую деятельность в области энергетического обследования.

С 01.01.2011 года любую деятельность связанную с энергетическими обследованиями вправе осуществлять только члены СРО энергоаудиторов.

Статус саморегулируемой организации в области энергетического обследования может приобрести некоммерческая организация, основанная на членстве, при условии ее соответствия следующим требованиям, установленным ч. 3 ст. 18 Закона об энергосбережении:

— объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности (индивидуальных предпринимателей и (или)юридических лиц) или не менее чем сорока субъектов профессиональной деятельности (физических лиц, осуществляющих деятельность в области энергетического обследования самостоятельно, занимаясь частной практикой, а также на



основании трудового договора, заключенного с работодателем — юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем) либо объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее пятнадцати субъектов предпринимательской деятельности и не менее десяти субъектов профессиональной деятельности;

— наличие указанных в ч. 4 ст. 17 Закона об энергосбережении документов, в том числе стандартов и правил, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации в области энергетического обследования;

— наличие компенсационного фонда, сформированного за счет взносов членов саморегулируемой организации в области энергетического обследования, как способа обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации в области энергетического обследования перед потребителями услуг, которая может возникнуть в результате причинения им вреда вследствие недостатков оказанных услуг по энергетическому обследованию.

Основная цель энергоаудита – это получение объективных данных об объеме используемых ресурсов, определение показателей энергетической эффективности, определение потенциала энергосбережений, повышение энергетической эффективности, разработка перечня типовых доступных мероприятий по энергосбережению, повышение энергетической эффективности и проведение их стоимостной оценки. По результатам энергетического обследования обязательно составляется энергетический паспорт, который является официальным документом, содержащим информацию об оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов, объеме используемых энергетических ресурсов и его изменениях, показателях энергетической эффективности.

Число саморегулируемых организаций в этой сфере специально не ограничивается. На данный момент согласно Государственному реестру

саморегулируемых организаций в области энергетического обследования<sup>83</sup>, сведения в который вносит Министерство энергетики Российской Федерации, зарегистрировано 157 таких организаций.

По словам Сергея Николаевича Мартюшова, ведущего советника аппарата Комитета по энергетике Государственной Думы РФ, если рассматривать механизмы энергетического обследования, то становится ясно, что хотя в законе и говорится, что энергетическое обследование проводится в общем случае в добровольном порядке, проведение его является обязательным для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих регулирование деятельности, организаций, осуществляющих в производстве транспортировку воды и природного газа, электрической энергии, добычу природного газа, нефти, угля, нефтепродуктов, переработку природного газа, транспортировку нефти, нефтепродуктов, организации, совокупные затраты которых на потребление природного газа, дизельного и иного топлива, мазута, тепловой энергии, угля, электрической энергии превышают 10 млн рублей на календарный год. То есть, вот эти перечисленные пункты практически говорят, что вся экономика подлежит обязательному энергетическому обследованию.

*Кузьмина М.В.*

## **К ВОПРОСУ О ВНЕДРЕНИИ ИНСТИТУТА САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В ТУРИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Одним из базисных принципов предпринимательского деятельности, является принцип самостоятельности<sup>84</sup>. Данный принцип предполагает

---

<sup>83</sup>[Электронный ресурс] URL: <https://minenergo.gov.ru/opendata/7705847529-reestrsoenergobsledovanie> (Дата обращения: 03.11.2019)

возможность проявления определенной активности и инициативности как отдельных субъектов предпринимательской деятельности, так и соответствующих групп. Однако, полный отказ от государственного регулирования предпринимательской деятельности не допустим, например в сферах, где затронуты права и свободы потребителей, и общества в целом. В связи с чем, в современной практике предпринимательского права все более укрепляет свои позиции такой институт, как саморегулирование. Современный правовой институт саморегулирования, с одной стороны, позволяет бизнес-сообществам самостоятельно определять правила и пределы ведения своей деятельности без излишнего вмешательства государства, с другой же стороны, способствует сохранению определенной степени государственного контроля, в той мере, в которой он необходим для разумной защиты интересов общества и государства.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ<sup>85</sup> (в ред. от 03.08.2018 N 340-ФЗ) установил общий порядок создания и деятельности саморегулируемых организаций, а также осуществления взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Принятие указанного федерального закона, в свою очередь, позволило законодательно закрепить создание саморегулируемых организаций в самых различных отраслях предпринимательской деятельности, например: саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (Федеральный закон от «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-

---

<sup>84</sup> ст. 2 "Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019 г. Изменения, внесенные Федеральным законом от от 18.03.2019 N 34-ФЗ) СЗ РФ. 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

<sup>85</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" (ред. от 03.08.2018 г. Изменения, внесенные Федеральным законом от 03.08.2018 N 340-ФЗ) СЗ РФ. 03.12.2007, N 49, ст. 6076.

ФЗ<sup>86</sup>); саморегулируемых организаций в сфере рекламы (Федеральный закон «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ<sup>87</sup>); саморегулируемых организаций оценщиков (Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ<sup>88</sup>); саморегулируемых организаций в области связи (Федеральный закон «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ<sup>89</sup>); саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности (Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ<sup>90</sup>).

Однако, в некоторых отраслях предпринимательской деятельности данный правовой институт еще не достаточно укрепил свои позиции. Одной из таких отраслей является – туристская.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>91</sup> эта деятельность провозглашена как одна из приоритетных отраслей экономики, что объясняется важной ролью туризма в системе экономических отношений России.

---

<sup>86</sup> Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" (ред. от 03.07.2019 Изменения, внесенные Федеральным законом от 03.07.2019 N 173-ФЗ) СЗ РФ. 28.10.2002, N 43, ст. 4190.

<sup>87</sup> Федеральный закон от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (ред. от 01.05.2019 Изменения, внесенные Федеральным законом от 01.05.2019 N 93-ФЗ) СЗ РФ. 20.03.2006, N 12, ст. 1232.

<sup>88</sup> Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2018 Изменения, внесенные Федеральным законом от 28.11.2018 N 451-ФЗ) СЗ РФ. 03.08.1998. N 31. С. 3813.

<sup>89</sup> Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (ред. от 01.05.2019 Изменения, внесенные Федеральным законом от 01.05.2019 N 90-ФЗ) СЗ РФ. 14.07.2003, N 28, ст. 2895.

<sup>90</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (ред. от 17.06.2019 Изменения, внесенные Федеральным законом от 17.06.2019 N 150-ФЗ) СЗ РФ. 30.07.2007. N 31. С. 4017.

<sup>91</sup> Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2019 Изменения, внесенные Федеральным законом от 03.07.2019 N 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491; СЗ РФ. 2018. № 24. С. 3414.

Согласно ст. 16 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>92</sup> туризм представляет собой составляющую социальной сферы и, как следствие, в соответствии с п. «е» ст. 72 Конституции РФ относится к предметам совместного ведения<sup>93</sup> Российской Федерации и ее субъектов.

Подтверждение этому можно найти как непосредственно в ст. 2 Закона «Об основах туристской деятельности в РФ», где определяется, что «законодательство Российской Федерации о туристской деятельности состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», так и в Федеральном законе от 15 ноября 2010 г. № 296-ФЗ «О внесении изменения в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где предусматривается отнесение туризма к вопросам совместного ведения федеральных и региональных органов государственной власти путем закрепления в их полномочиях создания благ<sup>94</sup>.

Однако, в настоящее время тяжело говорить о полноценном нормативно правовом акте туристского направления на уровне субъекта Российской Федерации. В то же время, когда речь идет об особо охраняемых природных территориях, охране памятников истории и культуры (п. «д» ст. 72 Конституции России) или защите исконной среды обитания и

---

<sup>92</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. и доп. от 22 декабря 2016 г. № 12-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 51. С. 5712; СЗ РФ. 2017. № 1 (Часть I). С. 3.

<sup>93</sup> Губенко Н. Н., Писаревский Е.Л. Законодательство в сфере туризма. Состояние и перспективы // Туризм: право и экономика. 2003. № 1. С. 4-16.

<sup>94</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 16.10.2019 Изменения, внесенные Федеральным законом от 16.10.2019 N 336-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42. С. 5005; СЗ РФ. 2018. № 32 (Часть II). С. 5133.

традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ст. 72 Конституции России), внесение корректив при ведении предпринимательской деятельности в сфере туризма в регионах, а зачастую и формирование отдельного органа с возможностью формирования нормативной правовой базы на уровне субъектов Российской Федерации, становится необходимостью.

На практике, наиболее остро в сфере туристской деятельности, возникает необходимость учета особенностей регионального туризма. Например, невозможность игнорирования традиций и обычаев местного населения (особенности религии, стиля одежды, а также манеры поведения становятся определяющими для регионов Северного Кавказа), природно-климатической специфики (сейсмическая опасность ряда территорий Камчатки, Сахалина, возможность схода селевых и грязевых потоков в горных районах, наводнений – в устьях таких рек как Амур, Обь и Енисей и т.д.), преобладающих в регионе видов туризма (в частности, горный туризм, водный туризм, лесной туризм) и другие.

В связи вышеназванными особенностями ведения предпринимательской деятельности в области туризма, следует подчеркнуть, что на сегодняшний день Закон «Об основах туристской деятельности в РФ» не содержит правовых основ для формирования саморегулирования туристской деятельности. Однако, он закрепляет правовой статус объединений туроператоров (глава V), членство в котором является обязательным условием осуществления данного вида предпринимательской деятельности. Закон «Об основах туристской деятельности в РФ» также определяет основные характеристики данных объединений:

- это – некоммерческая организация;
- представляет собой единое общероссийское объединение;
- основано на принципе обязательного членства;
- цель создания – оказание экстренной помощи туристам;

- полномочия – обеспечение экстренной помощи туристам в случае неисполнения туроператором обязательств по договору; учет взносов в резервный фонд и другое<sup>95</sup>.

В то же время, цели создания, а также полномочия объединений в сфере туризма существенно ограничены, что говорит об узкой направленности деятельности данных объединений, не позволяя распространить на них статус саморегулируемых организаций.

Следует отметить, что туристская деятельность как вид предпринимательской деятельности тесно связана со свободой в принятии решения. Но не смотря на необходимость предоставления определенных свобод для развития данной отрасли экономики, несомненно важно соблюдение определенного регламента и организации участниками рынка, установление взаимных прав и обязанностей в границах, определенных государством, закрепление обязательных для себя правил поведения, что обуславливает развитие института саморегулирования.

Аналогичной позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, который в Постановлении от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» подчеркнул, что конституционный принцип демократического правового государства и гарантируемая Конституцией Российской Федерации свобода экономической деятельности предполагают развитие необходимых для становления гражданского общества начал самоуправления и автономии в экономической сфере, проявлением чего является создание саморегулируемых организаций<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Романовская О. В. Правовой статус объединения туроператоров в сфере выездного туризма // Туризм: право и экономика. 2014. № 1. С. 8–12.

<sup>96</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 2006. № 3. С. 335.

При этом, появление таких организаций, не означает, что государство отказывается от своих конституционных полномочий по установлению правовых основ единого рынка (в случаях, когда представители той или иной профессии наделяются публично-правовыми функциями, а образуемые ими саморегулируемые организации – правом разрабатывать и устанавливать обязательные для своих членов правила профессиональной деятельности) и по влиянию на содержание правовых норм, принимаемых саморегулируемыми организациями, посредством судебного нормоконтроля.

На наш взгляд, на сегодняшний день саморегулирование представляет собой неотъемлемый элемент гражданского общества, в связи с чем, представляется возможным внедрить данный институт в сферу туристской деятельности, что позволит учесть специфику деятельности туроператоров и турагентов при построении правовой базы частного регулирования туристской деятельности.

Введение саморегулирования в сферу туристской деятельности, по нашему мнению, создаст преимущества как для туроператоров (турагентов), так и для туристов. В качестве положительных сторон для туроператоров (турагентов) можно выделить возможность участия в нормотворчестве в рамках саморегулируемых организаций, дополнительную защиту со стороны саморегулируемой организации его членов и т.д. Для туристов так же представляется возможным выделить определенные положительные моменты, например формирование дополнительного механизма профессионального контроля со стороны саморегулируемой организации за качеством оказания туристских услуг; создание механизмов досудебного разрешения споров между туристами и туроператорами (турагентами), что позволит значительно сэкономить денежные средства и время сторон, а так же приведет к повышению открытости бизнеса и его социальной ориентации.

Преимущества также отразятся и на государстве, для которого саморегулирование приведет к экономии бюджетных средств и снижению коррупции.



В связи с вышеперечисленным, представляется возможным предусмотреть специальную главу в Федеральном законе от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», регулиующую порядок и условия, требования и ограничения создания и функционирования саморегулируемых организаций в сфере туристской деятельности.

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Саморегулируемая организация арбитражных управляющих (далее - СРО) - некоммерческая организация, которая основана на членстве, создана гражданами Российской Федерации, сведения о которой включены в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и целями деятельности которой являются регулирование и обеспечение деятельности арбитражных управляющих. Данное понятие закреплено в ст.2 Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)"

Статус саморегулируемой организации арбитражных управляющих приобретает некоммерческой организацией, в соответствии со ст.21 Федерального закона от 26.10.2002 №127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", с даты включения сведений о некоммерческой организации в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Способы формирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих зависят, прежде всего, от характера их взаимодействия с арбитражными управляющими.

Способы формирования СРО можно разделить по нескольким признакам:

### **1. Территориальность**

Формирование СРО может происходить из арбитражных управляющих, постоянно или преимущественно проживающих на территории одного субъекта РФ, нескольких субъектов РФ и на территории всей РФ. Большинство СРО сформированы на территории нескольких субъектов РФ, поскольку уже сейчас в многих субъектах РФ существуют

группы арбитражных управляющих, численностью от 10 до 50 человек, достаточно давно работающих друг с другом. Численности каждой из таких групп недостаточно для формирования СРО, однако объективно существуют тенденции к объединению таких групп из нескольких рядом расположенных субъектов РФ. Подобные СРО пользуются поддержкой региональных властей, поскольку региональные власти имеют возможность серьезным образом влиять на такие СРО, в отличие от практически полной невозможности влияния на общефедеральные СРО.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе СРО на территории одного субъекта РФ из арбитражных управляющих, постоянно или преимущественно проживающих на территории одного субъекта РФ, будут достаточно редки, поскольку количество «интересных» дел о банкротстве на территории каждого из субъектов РФ невелико. Соответственно такое СРО не сможет обеспечить доступ всем или значительному числу своих членов к процедурам банкротства, что приведет к росту издержек СРО в расчете на одного назначенного арбитражного управляющего — участника такой СРО. В силу этого формирование «односубъектного» СРО возможно исключительно в крупнейших деловых центрах страны.

Общефедеральных СРО немного, поскольку в такие СРО будут объединяются либо небольшие группы управляющих, численностью до 5 человек, либо управляющие — «одиночки». Формирование из больших групп приведет либо к существенному возрастанию рисков и снижению управляемости в силу превышения оптимальной численности СРО либо к сужению деятельности СРО в несколько регионов. Потенциально для создания общефедеральной СРО необходима известная личность, доверие к которой или известность которой будут определяющими факторами для вступления управляющего в такую СРО.

Безусловно, даже общефедеральная СРО не будет иметь участников на территории всех субъектов РФ, однако построение в перспективе СРО при которой хотя бы один управляющий проживает на территории соседнего

субъекта РФ и, тем самым, снижает издержки на арбитражное управление, возможно.

## 2. Управляемость

Под признаком управляемости СРО понимается характер отношений между СРО и назначенным арбитражным управляющим, а именно, являются ли указания СРО обязательными для назначенных арбитражных управляющих.

Указания СРО могут носить как обязательный характер для арбитражного управляющего, т.е. неисполнение предписаний может являться основанием для применения к управляющему мер ответственности внутри СРО; так и необязательный характер - меры ответственности, в таком случае, могут применяться к управляющему только в случае, если в его действиях обнаружены признаки незаконных действий, которые повлекли ущерб для должника или его кредиторов.

## 3. Сопровождение

В данном случае разграничение вариантов СРО проводится по признаку «Оказывает ли СРО услуги по сопровождению процедур банкротства управляющим — участникам СРО?».

Вариант 1. СРО не оказывает услуг по сопровождению деятельности арбитражных управляющих ни одному из арбитражных управляющих. В данном варианте деятельность СРО будет носить в основном надзорный характер (реагирование на уже совершенное действие), в ряде случаев — контрольный (реагирование на возможные будущие действия). С учетом возможных способов получения информации о действиях, совершаемых арбитражным управляющим, становится очевидно, что контрольные функции будут осуществляться только по получении СРО информации о предполагаемых действиях от самого управляющего или от иных заинтересованных лиц.

С учетом того, что большинство управляющих не могут полностью осуществлять все полномочия арбитражного управляющего и руководителя

должника, вопрос о сопровождении их деятельности все равно стоит. Видимо в большинстве случаев такие услуги будут оказываться сторонними лицами, персональный состав которых будет определяться самим управляющим или СРО (в форме непосредственного обязывания управляющего заключить договор на оказание услуг или в форме аккредитации лиц, оказывающих услуги по сопровождению, с одновременным запретом на привлечение неаккредитованных лиц).

Вариант 2. Сопровождаются все процедуры банкротства. В данном варианте СРО сопровождает все процедуры банкротства, в которых назначены управляющим члены СРО. При этом, как указывалось выше, СРО может оказывать управляющему все услуги по сопровождению процедур банкротства, кроме тех, которые оказываются специализированными организациями (ведение реестра требований кредиторов, страхование ответственности и т. д.). Безусловно, аппарат СРО может оказаться не в состоянии должным образом оказывать управляющему услуги по сопровождению, однако в этом случае СРО имеет потенциальную возможность привлечь третьих лиц, за качество работы которых отвечает сама СРО. Управляющий же не является клиентом этих «третьих лиц», соответственно не имеет возможности и влиять на оказываемые ими услуги.

Вариант 3. Возможность сопровождения существует, однако определяется индивидуальным контрактом.

Достоинства и недостатки данного варианта в существенной степени зависят от того, какова частота сопровождения процедур СРО по отношению к общему числу процедур банкротства, проводимых управляющими — членами данной СРО.

4. Оказание услуг третьим лицам. В данном случае все зависит непосредственно от самого СРО и оно может либо не оказывать услуг третьим лицам и заниматься только своими непосредственными функциями, такими как контроль за деятельностью управляющих — членов СРО, обеспечение информационной открытости процедур банкротства и др.; либо

осуществлять оказание услуг третьим лицам (по любым вопросам, в том числе представлять интересы кредиторов и должника в деле о банкротстве), которое позволяет СРО получать дополнительные доходы для содержания аппарата СРО, поддерживать квалификацию как сотрудников аппарата, так и арбитражных управляющих при небольшом количестве назначенных управляющими членов СРО.

Одной из основных функций СРО является осуществление контроля за профессиональной деятельностью арбитражных управляющих — ее участников. При этом необходимо определиться, каким способом будет осуществляться этот контроль: сплошным или выборочным (с определением критериев выборки), а следовательно, каковы будут трудозатраты аппарата СРО и требования к уровню квалификации его работников. В конечном итоге, определенность по этим вопросам даст возможность оценить такую часть расходов СРО, как фонд оплаты труда, начисления на фонд оплаты труда, командировочные расходы и т. п. «Полагаем, что если организатором СРО будет принят вариант сопровождения (а не выборочного мониторинга) профессиональной деятельности участников СРО, то, исходя из критерия управляемости, оптимальной ее численностью будет 130–150 человек»<sup>97</sup>. С данным подходом согласны также многие арбитражные управляющие. Это связано с тем, что большим количеством человек станет управлять намного сложнее и потребуются большее количество управленцев, что в свою очередь, повлечет увеличение расходной части.

Конечно, сложно добиться вступления в ту или иную саморегулируемую организацию только профессиональных арбитражных управляющих, обладающих большим опытом работы. Необходимо также привлекать и начинающих управляющих, не имеющих опыта или имеющих опыт только в работе с отсутствующими должниками. Тогда возникает

---

<sup>97</sup> Юхнин А. Краткий анализ правовых норм и возможных способов формирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих//Антикризисное Управление. 2002. № 8. С.23–27.

вопрос, кто будет заниматься обучением таких начинающих управляющих. Необходимо найти оптимальную пропорцию между профессионалами и «новичками» таким образом, чтобы, с одной стороны была возможность зарабатывать необходимые средства для функционирования организации, с другой стороны, обеспечить возможность текучести кадров, не теряя при этом в профессионализме.

Среди инициативных групп, создающих саморегулируемые организации на настоящий момент, существуют различные мнения. «В среднесрочной перспективе соотношение опытных и начинающих управляющих в СРО не имеет принципиального значения (поскольку Концепцией предусматривается возможность полного сопровождения). Однако на период становления СРО необходимо учитывать отсутствие достаточного финансирования для содержания аппарата СРО в связи с допущением порядка назначения управляющих минуя СРО, а также отсутствие достаточного количества высококвалифицированных специалистов для полного сопровождения большого количества процедур банкротства, управляющими в которых назначены члены СРО. Учитывая, что в ближайшем будущем количество специалистов аппарата СРО вряд ли превысит 10 человек, а также необходимость отвлечения как минимум половины из них для осуществления контрольно-надзорных функций СРО, можно констатировать, что СРО будет способна сопровождать силами своих специалистов не более 10 процедур одновременно. Таким образом, количество начинающих арбитражных управляющих, к которым мы относим управляющих, завершивших или ведущих одну процедуру банкротства или не имевшие практического опыта деятельности в качестве арбитражного управляющего, не должно превышать 20–25 % от общего количества членов

СРО (при условии назначения управляющими в основном опытных управляющих)»<sup>98</sup>.

«Соотношение между арбитражными управляющими имеющими значительный опыт в проведении процедур банкротства и начинающими АУ должен составлять 50 /50»<sup>99</sup>.

«Арбитражные управляющие, имеющие значительный опыт / начинающие арбитражные управляющие — 10/3»<sup>100</sup>.

В любом случае, при планировании соотношения начинающих управляющих к профессионалам, нужно учитывать многочисленные факторы, к числу которых относятся регион деятельности, потенциальное количество дел о банкротстве реально существующих должников, деловые связи участников и финансовая основа деятельности саморегулируемой организации. Но в любом случае, в саморегулируемой организации должны быть как профессиональные управляющие, так и новички. А пропорции будут все время варьироваться в зависимости от наличия возможности в привлечении профессиональных управляющих.

Степень влияния саморегулируемой организации на деятельность арбитражных управляющих зависит от многих факторов, и, прежде всего, от степени обязательности выполнения указаний саморегулируемой организации арбитражным управляющим. Если указания СРО не носят для управляющего обязательного характера, то неисполнение указаний СРО само по себе также не может являться основанием для привлечения управляющего к какой-либо ответственности. Меры ответственности, в таком случае, могут применяться к управляющему только в случае, если в его действиях обнаружены признаки незаконных действий, которые повлекли ущерб для

---

<sup>98</sup> Юхнин А. Краткий анализ правовых норм и возможных способов формирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих//Антикризисное Управление. 2002. № 8. С.18-21.

<sup>99</sup> Ткачев В. Н. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) в России// Антикризисное Управление. 2002. № 7–8. С.12–18

<sup>100</sup> В. В. Голубев. О некоторых проблемах, касающихся организации и деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих//Антикризисное управление. 2002. № 9–10. С.20–24



должника или его кредиторов. В данном случае управляющие достаточно самостоятельны и сами отвечают за свои действия. Но риски несет также и саморегулируемая организация при обращении взыскания на ее компенсационный фонд.

Если указания СРО носят обязательный для управляющего характер, то роль управляющего, в крайнем варианте такой концепции, адекватна роли подставного лица. Скорее всего, при выборе данной концепции, необходимо определиться с кругом вопросов или с основаниями, при которых СРО вправе выдавать управляющему обязательные предписания. При данном варианте неисполнение предписаний может являться основанием для применения к управляющему мер ответственности внутри СРО. С одной стороны для саморегулируемой организации данный вариант обеспечивает более простую организацию контроля, с другой стороны, возрастает зависимость управляющего от органов саморегулируемой организации и увеличиваются издержки на содержание саморегулируемой организации.

Наиболее логичным был бы вариант, по которому СРО вправе давать как обязательные для исполнения управляющим предписания, так и рекомендации. Очевидно, при принятии данной концепции во внутренних документах СРО должно быть четко определены случаи, когда предписания СРО являются обязательными. Достоинства и недостатки данной модели зависят от того, к какой модели тяготеет данный вариант. Однако один из недостатков — сложность в формализации разграничения оснований для вынесения предписания или рекомендации.

В любом случае, если управляющий обязан выполнять хоть какие-то указания саморегулируемой организации, «необходимо разграничивать ответственность управляющего и саморегулируемых организаций. Т. е. обращение взыскания на имущество управляющего должно происходить только после выплаты страховых сумм, выплаты из компенсационного фонда

и обращения взыскания на имущество СРО, если ущерб причинен исполнением указания, данного СРО»<sup>101</sup>.

Таким образом, анализ способов формирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих показывает широту их формирования и способов взаимодействия с арбитражными управляющими, а также раскрывает все риски этого взаимодействия.

---

<sup>101</sup> Юхнин А. Краткий анализ правовых норм и возможных способов формирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих//Антикризисное Управление. 2002. № 9. С.18–21.

## **САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ЕДИНСТВО И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ.**

Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил<sup>102</sup>. Согласно данному определению, контроль и стандартизация являются основными составляющими саморегулирования. К основной цели саморегулирования относится сочетание и достижение баланса публичных и частных интересов при осуществлении регулирования предпринимательской и профессиональной деятельности.

По мнению Ю.С. Харитоновой государство позволяет объединившимся субъектам предпринимательской или профессиональной деятельности разрабатывать этические и корпоративные нормы и следить за их реализацией без предоставления им права подменять государство в правовом аспекте<sup>103</sup>.

Саморегулирование приносит плоды в тех областях, в которых пересекаются сферы предпринимательской и профессиональной деятельности, где качества, характеристики, черты субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, а также предъявляемые к ним требования подвержены определенному взаимовлиянию. Деятельность в таких взаимосвязанных областях условно можно назвать профессиональной деятельностью в сфере

---

<sup>102</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Российская газета. 2007. №273.

<sup>103</sup> Харитонова Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. М.: Норма—Инфра М. 2011. С. 135.

предпринимательства. В таких областях действуют лица с элементами правового статуса, присущими одновременно как субъектам предпринимательской, так и субъектам профессиональной деятельности.

Саморегулирование осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации<sup>104</sup>. Предметом саморегулирования является предпринимательская или профессиональная деятельность субъектов, объединенных в СРО. Сущность саморегулирования состоит в том, что государство делегирует отдельные полномочия по государственному регулированию предпринимательской и профессиональной деятельности саморегулируемым организациям.

Развитие саморегулирования можно рассматривать как одно из главных направлений оптимизации государственного вмешательства и совершенствования качества регулирования в Российской Федерации.

Участие в саморегулируемой организации существенно влияет на правовой статус субъекта саморегулируемой сферы. В свою очередь, субъект предпринимательской и профессиональной деятельности оказывает влияние на саморегулируемую организацию, а также способен принимать наиболее значимые для организации решения.

При внешнем влиянии саморегулируемой организации на субъекта предпринимательской и профессиональной деятельности в содержании статуса такого субъекта появляются так называемые дополнительные элементы, среди которых можно выделить право участия в разработке стандартов деятельности, право использования средств защиты, предоставляемых саморегулируемой организацией, обязанность предоставления информации о собственной деятельности, обязанность уплаты членских взносов и взносов в компенсационный фонд

---

<sup>104</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 2007. №273.

саморегулируемой организации, , ответственность имущественного характера при расходовании средств компенсационного фонда по вине субъекта.

Говоря о саморегулировании предпринимательской и профессиональной деятельности, можно выявить следующие сходства и различия.

Под субъектами предпринимательской деятельности понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определяемую в соответствии с ГК РФ предпринимательскую деятельность, а под субъектами профессиональной деятельности - физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами.<sup>105</sup>

Из данных дефиниций следует вывод, что субъектами предпринимательской деятельности - это индивидуальные предприниматели и юридические лица, а субъектами профессиональной деятельности - физические лица, которые относятся к определенному классу профессии, включающую в себя основной род занятий, трудовую деятельность.

Что же касается единства, то саморегулируемая организация разрабатывает и утверждает стандарты и правила как для профессиональной, так и для предпринимательской деятельности, под которыми понимаются требования к осуществлению предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами СРО, то есть осуществление профессиональной и предпринимательской деятельности осуществляется едиными стандартами.

Анализируя законодательство, посвященное "профессиональной деятельности", можно сказать об отсутствии у законодателя единообразного

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 2007. №273.

подхода к данной категории. Об этом свидетельствует как тот факт, что в круг субъектов "профессиональной деятельности" включены лица, одновременно являющиеся и субъектами предпринимательской деятельности; так и то, что из числа субъектов предпринимательской деятельности исключаются отдельные их виды и одновременно включаются в число субъектов "профессиональной деятельности", деятельность которых по всем параметрам отвечает признакам предпринимательской деятельности.

Таким образом, следует отметить, что основное отличие между саморегулированием профессиональной и предпринимательской деятельностью состоит в субъектном составе и в гарантированных законом мерах защиты прав кредиторов субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности. В частности, в отношении субъектов профессиональной деятельности в рассматриваемом контексте категории "предпринимательская деятельность" и "профессиональная деятельность" являются непересекающимися категориями и, следовательно, к субъектам профессиональной деятельности режим регулирования предпринимательской деятельности неприменим.

## **РОЛЬ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ УПРАВЛЕНИЯ**

Понятие «саморегулируемые организации» появилось в Российском праве сравнительно недавно. Статья 3 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 N 315-ФЗ закрепляет определение саморегулируемых организаций: «Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими 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 вида». <sup>106</sup> Из данного определения, мы видим, что саморегулируемые организации создаются по воле участников данных организаций, кроме того, каждый субъект, входящих в организацию, несет личную ответственность, за действия организации, а также субъекты объединены общим производством товаров, либо общим рынком.

Саморегулируемые организации создаются в различных сферах действия, при этом они выполняют ряд функций, определенных в статье 6 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 N 315-ФЗ. При этом законом предусмотрены ограничения прав данных организаций, например, саморегулируемые организации не вправе вести предпринимательскую деятельность, кроме того, саморегулируемые организации не вправе совершать ряд сделок, указанных в Федеральном законе, примером может являться выдача принадлежащего организации

---

<sup>106</sup> [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_72967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/) (Дата обращения 27.10.2019)

имущества в залог в обеспечение исполнения обязательств иных лиц. В связи с этим, саморегулируемые организации нельзя назвать независимыми в правовом «поле» государства.

Если мы говорим о саморегулируемых организациях, стоит учесть преимущества и недостатки этих организаций. Преимуществами СРО являются:

1. Члены саморегулируемых организаций (участники рынка) имеют больше возможностей воздействовать на нормотворчество и на политику организаций саморегулирования, чем на политику государственных органов;
2. Солидарная ответственность членов саморегулируемой организации перед потребителями;
3. Создание организаций саморегулирования позитивно сказывается на отношении общества к бизнесу, в том числе благодаря повышению открытости бизнеса и его социальной ориентации;
4. Стандарты и правила саморегулирования, как правило, более гибкие по сравнению с нормами, устанавливаемыми государством, поскольку легче адаптируются к изменяющимся условиям.<sup>107</sup>

Наряду с перечисленными достоинствами саморегулируемых организаций стоит указать их недостатки:

1. Количественный порог участников, входящих в состав организации ограничен, максимальное число – 25 субъектов. Это может привести к появлению монополизации СРО;
2. Условие законодателя, при котором у субъекта предпринимательской деятельности, вступающего в несколько СРО, возникает не только обязанность соответствовать требованиям к выдаче свидетельств о допуске ко всем видам работ, что представляется вполне логичным, но еще и заплатить за право их выполнять финансовым участием

---

<sup>107</sup> Кузьмич, Н.П. Проблемы и процессы, происходящие в строительном комплексе Амурской области // Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. 2011. №2(38). С.284-285.



в двух и более саморегулируемых организациях, что вряд ли соответствует самой идее саморегулирования. В указанных случаях, соблюдение всех требований закона не позволяет сформировать СРО в большинстве субъектов Российской Федерации из-за высокой планки требований относительно размеров их членских взносов и взносов в компенсационный фонд.<sup>108</sup>

Анализируя перечисленные достоинства и недостатки саморегулируемых организаций, можно сделать вывод о том, что во внутреннем механизме действия устанавливают определенные условия вступления участников организаций, которые в свою очередь ограничивают возможность некоторых субъектов для вступления в организацию, однако, но при этом данные условия являются более гибкими в сравнении со стандартами государства. По моему мнению, главным достоинством СРО является возможность участвовать в нормотворчестве и политике организации, что позволяет субъектам СРО устанавливать более приемлемые для них правила, так как если бы государственные органы без участия субъектов СРО самостоятельно устанавливали данные правила, организации не имели бы права влиять на создания данных нормативно-правовых актов.

Как уточнялось ранее, саморегулируемые организации не являются независимыми. При образовании СРО включается в государственный реестр саморегулируемых организаций, ведение данного реестра осуществляет исполнительным органом, уполномоченным Правительством РФ, данный орган самостоятельно определяет решение о принятии и решение об отказе о включении саморегулируемой организации в реестр. Кроме того, государство осуществляет надзор за деятельностью саморегулируемыми организациями с помощью осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, в соответствии Федеральным законом от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных

---

<sup>108</sup> [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/rol-samoreguliruemyh-organizatsiy-v-gosudarstvennom-mehanizme-upravleniya> (Дата обращения 27.10.2019)

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Таким образом, можно сказать о том, что саморегулируемые организации подконтрольны Правительству РФ, а также сами саморегулируемые организации осуществляют надзор за субъектами, входящих в них и применяют к ним дисциплинарного воздействия. К тому же, саморегулируемые организации являются сравнительно новым видом самоорганизации хозяйствующих субъектов наряду с другими. СРО предусматривает в своей деятельности функции контроля государства над предпринимательством.

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАДАСТРОВЫХ ИНЖЕНЕРОВ**

В настоящее время кадастровые работы — это сложная, требующая знаний в разных сферах законодательства, деятельность, которая связывает между собой технические, юридические, и экономические процессы. При проведении кадастровых работ должны соблюдаться единые требования на всей территории страны. Для этого необходима слаженная работа всех субъектов, задействованных в кадастровых мероприятиях. Саморегулируемая организация (СРО) кадастровых инженеров является важным участком в ее осуществлении данной деятельности.

1. В статье 30 Федерального закона «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ<sup>109</sup> четко сформулированы цели СРО кадастровых инженеров. Главной целью является обеспечение условий для профессиональной деятельности кадастровых инженеров, то есть содействие в защите прав и законных интересов членов СРО.

Однако, не всегда СРО может являться гарантом стабильной работы своих членов. Кадастровый инженер при выполнении работ может совершить опiski, технические ошибки, из-за невнимательности или незнания закона в документах могут быть неверно указаны сведения.

Такие ошибки считаются грубым нарушением законодательства, и влекут за собой исключение кадастрового инженера из членов СРО, штраф или лишение аттестата, а также кадастровый инженер несет административную, уголовную ответственность за неверно указанные сведения. При этом СРО не всегда может посодействовать кадастровому

---

<sup>109</sup> Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. С. 4017.

инженеру, совершившему ошибку, в урегулировании конфликта с заказчиком кадастровых работ, органом кадастрового учета, муниципальным органом, судом или прокуратурой.

Бывают случаи, когда СРО кадастровых инженеров в судебные разбирательства не вызывают ни в качестве представителя кадастрового инженера, ни в качестве третьего лица, ответственного за его деятельность.

В связи с этим предлагается внести изменения в п. 8 ст. 30 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» и обязать саморегулируемые организации кадастровых инженеров выступать в качестве третьего лица в судебных разбирательствах.

Так как СРО несет ответственность за деятельность своих членов, ее участие в судебных разбирательствах должно быть обязательным.

2. СРО кадастровых инженеров по запросу апелляционной комиссии проводит экспертизу документов, которые были представлены в орган кадастрового учета кадастровым инженером. По результатам рассмотрения органом кадастрового учета принимается решение о приостановлении кадастрового учета и по ее результатам подготавливается заключение.

Проверка документов проводится на предмет наличия допущенных в документах кадастровым инженером ошибок или их отсутствия, а также на предмет наличия допущенных при выполнении кадастровых работ нарушений требований законодательства.

Итогом экспертизы является заключение, которое содержит подробное описание проведенной проверки и включает обоснованные выводы в отношении предмета проведения экспертизы, в том числе ссылки на соответствующие положения законодательства.

На наш взгляд, имеются основания в рамках СРО кадастровых инженеров создать экспертный отдел, в который кадастровый инженер сможет обращаться для проведения экспертизы представленных заказчиком кадастровых работ документов. При проведении экспертизы должна проводиться проверка на наличие поддельных документов или документов с

ложными сведениями, так как кадастровый инженер несет ответственность за предоставленные в орган кадастрового учета документы.

По окончании экспертизы кадастровому инженеру должно быть выдано экспертное заключение, которое в дальнейшем могло применяться кадастровым инженером при выполнении кадастровых работ.

3. СРО кадастровых инженеров в соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ<sup>110</sup> – это некоммерческие организации. Извлечение прибыли не является основной целью некоммерческой организации. Из этого можно сделать вывод, что СРО кадастровых инженеров является субъектом частного права.

СРО кадастровых инженеров, как и все СРО, обладает определёнными публично-правовыми функциями, выражающихся в целом спектре полномочий, которые позволяют отнести данный вид некоммерческих организаций к субъектам разрешительной деятельности<sup>111</sup>. Из этого следует, что СРО является властным субъектом административных правоотношений.

Полномочия СРО: 1) контроль за соблюдением внутренних устанавливаемых саморегулируемой организацией правил и стандартов; 2) рассмотрение жалоб на действия членов СРО; 3) образование третейских судов для разрешения споров; 4) проводить плановые и внеплановые проверки в отношении своих членов; 5) наложение штрафа на своих членов; 6) давать рекомендации постоянно действующему коллегиальному органу управления СРО исключить лицо из членов СРО в случае несоблюдения данным лицом стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, устанавливаемых СРО (исключение

---

<sup>110</sup> Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. С. 6076.

<sup>111</sup> Шунаев Д.М. Некоторые проблемы института саморегулирования в Российской Федерации / Д.М. Шунаев // Международный научно-исследовательский журнал. 2015. № 6, ч. 2. С. 99–101.

кадастрового инженера из числа членов СРО влечет запрет на осуществления профессиональной деятельности).

Можно сказать, что все данные полномочия говорят о властно-распорядительном характере деятельности, то есть СРО относится к числу субъектов разрешительной деятельности. Следовательно, они являются субъектами публичного права. Таким образом, относить их исключительно к субъектам либо частного, либо публичного права нельзя. Именно по этой причине следует говорить о некоем частно-публичном характере деятельности СРО.

Необходимо разделить компетенции между органами государственной власти и СРО, обеспечивающие взаимный контроль для того, чтобы поддержать баланс частных и публичных интересов в деятельности СРО кадастровых инженеров.

Современный мир не стоит на месте и постоянно усложняется, поэтому необходимо развивать институт саморегулирования. Роль государства в данном конкретном случае, состоит в обеспечении оказания поддержки саморегулируемым организациям. Сами же СРО должны более активно использовать имеющиеся у них полномочия.

## **ДВОЙСТВЕННОСТЬ ПРОБЛЕМЫ ЧЛЕНСТВА В САМОРЕГУЛИРУЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ.**

Одни из важнейших проблем СРО связаны с членством в ней, а точнее с вступлением в нее. Первая проблема следует из изменений законодательства о СРО, которые повысили минимальное количество членов каждой СРО. Это приводит к тому, что саморегулируемая организация, в попытке привлечь максимальное количество членов, не учитывает необходимость строго отбора в соответствии с существующими критериями. Вторая проблема следует из строго установленных размеров вступительных взносов, которые не зависят от величины предприятий. В связи с этим, для многих малых и средних предприятий путь в СРО оказался закрыт. Обе проблемы приводят к ограничению конкуренции и монополизации рынка.

Особенно ярко эти проблемы выражены в сферах, где членство в саморегулируемой организации является обязательным, к которым относятся: инженерные изыскания; архитектурно-строительное проектирование; строительство (реконструкция, капитальный ремонт); деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов; оценочная деятельность; деятельность арбитражных управляющих и операторов электронных площадок; деятельность по организации азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах; аудиторская деятельность; кредитная кооперация; деятельность в области энергетического обследования; актуарная деятельность (это 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). Мы рассмотрим данные проблемы на примере СРО в сфере аудиторской деятельности и строительства.

Истоком первой проблемы является изменение в законодательстве об аудиторской деятельности: был принят Федеральный закон от 01.12.2014 N 403-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"<sup>112</sup>, изменивший некоторые положения Федерального закона от 30.12.2008 N 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности"<sup>113</sup>, в том числе установивший новые требования к численности членов СРО. Так, на данный момент для регистрации СРО в ее составе в качестве членов должно состоять не менее 10 000 физических лиц или не менее 2 000 коммерческих организаций. До изменений минимальная численность членов должна была составлять 700 и 500 соответственно. И хотя требования вступали в силу с 1 января 2017 года, только двум из пяти действующих СРО удалось остаться в государственном реестре саморегулируемых организаций аудиторов.

На момент принятия ФЗ № 403 от 01.12.2014 существовало только чуть более 4,5 тыс. физических и юридических лиц, занимающихся аудиторской деятельностью. При этом резкого повышения количества фирм не планировалось, наоборот, динамика свидетельствовала о снижении количества аудиторских фирм, о чем известно хотя бы из отчетов Росфиннадзора о проверках, хотя проверяемые - это только небольшая часть рынка. Таким образом, к 2017 году произошел передел рынка, в котором «выжить» смогли только Российский Союз аудиторов (Ассоциация) (далее – РСА) и Ассоциация «Содружество» (далее – ААС).

Также, проанализировав количество аудиторских организаций, сменивших СРО в период с 2015 по 2016 год (статистика взята с официального сайта Министерства Финансов Российской Федерации и представлена в Приложении №1), можно поставить под сомнение качество

---

<sup>112</sup> Федеральный закон от 01 декабря 2014 N 403-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 01.05.2017)

<sup>113</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ред. от 23.04.2018)



проверки организаций, претендующих на членство в СРО<sup>114</sup>. К тому же, исходя из численности членов СРО (Приложение 2), складывается ситуация, в которой прекращение деятельности хотя бы 20 аудиторских организаций приведет к приостановлению деятельности Российского Союза аудиторов, что приведет к полной монополизации рынка<sup>115</sup>.

Ввиду сложившейся ситуации, обе оставшиеся СРО аудиторов планируют объединение, поскольку численность каждой на грани установленного законом минимума: «бесконечно держать планку не менее 2 тысяч невозможно (уклонисты, закрытие компаний, уход из профессии, старение кадров и т.д.)». Таким образом, у СРО возникают новые проблемы - ради удержания численного критерия СРО «не может четко выполнять функции контроля качества», ведь, выгоняя из своих рядов «сорняки», демпингующих или торгующих членов, организация рискует утратить статус СРО. В 2019 году руководители РСА и ААС провели ряд встреч и уже в июне разработали предварительную «дорожную карту» о слиянии. В соответствии с «дорожной картой», процесс реорганизации планируется завершить до конца года. В июне—августе планировалась подготовка договора о слиянии, в конце сентября - внеочередные съезды, в ноябре - утверждение правления новой СРО и консолидированный баланс, в декабре она должна быть зарегистрирована. Планируется, что члены обеих организаций автоматически станут членами новой СРО. Руководители обеих СРО отметили, что планируется единое правление на паритетной основе, будут два офиса и два сопредседателя правления, две сметы.

Проблема строго установленных размеров взносов (в большинстве СРО принята система, состоящая из трех взносов: взносы в компенсационный фонд, членские и вступительные взносы) в СРО заключается в том, что, хотя

---

<sup>114</sup> [Электронный ресурс] URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=118358#\\_ftn1](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=118358#_ftn1) (Дата обращения 30.10.2019)

<sup>115</sup> [Электронный ресурс] URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=127669](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=127669) (Дата обращения 30.10.2019)

СРО могут самостоятельно устанавливать размер вступительных взносов, он не может быть ниже предусмотренного законом. Минимальные размеры взносов в строительные СРО предусмотрены главой 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>116</sup>. Для строительной деятельности они составляют от одного миллиона рублей или при установлении такой организацией требования к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, триста тысяч рублей в случае, если член саморегулируемой организации планирует осуществлять организацию работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, стоимость которого по одному договору не превышает десять миллионов рублей; до тридцати миллионов рублей или при установлении такой организацией требования к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства; десять миллионов рублей в случае, если член саморегулируемой организации планирует осуществлять организацию работ по строительству, стоимость которого по одному договору составляет десять миллиардов рублей и более. При таких условиях входение на строительный рынок не только малого, но и среднего бизнеса невозможно.

На наш взгляд, преодолеть данные проблемы можно путем внесения изменений в законодательство, а именно установлением минимального количества членов СРО исходя из субъектного состава рынка, чтобы при выходе с рынка организаций-членов СРО, не возникала необходимость приостановления деятельности СРО и исключения ее из реестра саморегулируемых организаций. А также уменьшение размера взноса для

---

<sup>116</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019)

малого и среднего бизнеса, в рамках поддержки малого и среднего бизнеса. С целью - избежать ситуаций, при которых вошедшие на рынок предприятия малого и среднего бизнеса в связи с невозможностью исполнения принятых ими обязательств, связанных с деятельностью, урегулированной и застрахованной саморегулируемой организацией, растратят компенсационный фонд, предлагаем ввести повышенный контроль за подобной деятельностью.

Вышеприведенные меры приведут к уменьшению препятствий к доступу на товарный рынок, развитию конкуренции и ограничению монополистической деятельности.

## Приложение 1

1. Количество членов – аудиторских организаций (по данным контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов)

На 31 декабря	РСА	ААС	АПР	ИПАР	РКА
2015	1 183	1 321	862	241	834
2016	2 073	2 128	82	34	47

## Приложение 2

Количество членов – аудиторских организаций (по данным контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов)

На 31 декабря	РСА	АСС
2017	2 044	2 179
2018	2 018	2 115

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИИ И США: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

В странах с развитой рыночной экономикой саморегулируемые организации функционируют не одно десятилетие, поэтому изучение их опыта представляет интерес не только в целях познания сущности рассматриваемого явления, но и с точки зрения определения путей совершенствования отечественного законодательства.

В настоящий момент законодательство о саморегулировании, в том числе отраслевое, активно подвергается реформам. На наш взгляд, дальнейшее развитие системы саморегулирования в России невозможно без анализа и учета опыта зарубежных стран, где институт СРО существует на протяжении многих лет, являясь регулятором экономической и профессиональной деятельности. Объектом исследования в данной работе станет анализ правового регулирования института саморегулируемых организаций в США и в Российской Федерации.

Для начала рассмотрим понятия саморегулируемой организации. Согласно статье 3 Федерального закона от 01.12.2007 N 315-ФЗ<sup>117</sup> «О саморегулируемых организациях»: «Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими 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 вида». При этом федеральными законами может предусматриваться объединение в одной саморегулируемой организации

---

<sup>117</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 2007. №273.

субъектов предпринимательской деятельности и субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Что касается США, в настоящее время легальное определение термина «саморегулируемая организация» (self-regulatory organization) содержится в главе 2В Титула 15 Свода законов США. В соответствии с параграфом 78с (а) (26) гл. 2В Тит. 15 U.S.C. термин «саморегулируемая организация» означает любую национальную фондовую биржу, зарегистрированную ассоциацию по ценным бумагам, зарегистрированное клиринговое агентство, а также Совет по регулированию рынка муниципальных ценных бумаг. При этом, словосочетание «саморегулируемая организация» не использует в своем наименовании ни одна из саморегулируемых организаций<sup>118</sup>.

Считается, что СРО в США являются одними из первых саморегулируемых организаций, прошедших долгий путь становления. Профессиональные объединения в США оформлялись на базе отраслевого законодательства. Так, в целях усиления государственного регулирования фондового рынка, вызванного преодолением последствий Великой депрессии 1929 - 1933 годов, был принят ряд законов, направленных на защиту инвесторов и формирование правил рынка ценных бумаг. Именно принятие Закона о бирже в 1934 году дает старт развитию СРО как регулятора профессиональной деятельности, наделив Национальную ассоциацию дилеров по ценным бумагам (NASD) статусом и функциями СРО.

Следует подчеркнуть, что не все фондовые биржи в США являются саморегулируемыми организациями. Ими могут быть только национальные фондовые биржи (national securities exchange). Такой статус фондовая биржа может получить, направив заявление в Securities and Exchange Commission, в котором необходимо доказать, что фондовая биржа удовлетворяет всем требованиям параграфа 78Г Титула 15 Свода Законов США. Несмотря на

---

<sup>118</sup> United States Code // [Электронный ресурс]  
URL: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title15/chapter2B&edition=prelim>  
(дата обращения: 01.11.2019).

установленную федеральным законодательством возможность создания нескольких таких ассоциаций, в настоящее время всех брокеров-дилеров объединяет одна ассоциация - Орган по регулированию финансовой индустрии (Financial Industry Regulatory Authority, далее – FINRA (прежнее название NASD)), что и определяет ее особую роль в регулировании рынка финансовых услуг.

Крупнейшей СРО Служба регулирования отрасли финансовых услуг (FINRA)<sup>119</sup> – частная корпорация со статусом СРО по контролю за соблюдением правил торговли на внебиржевом рынке. Она появилась в июле 2007 г. в результате слияния Национальной ассоциации дилеров по ценным бумагам и регулирующего подразделения Нью-йоркской фондовой биржи. Данное объединение позволило сократить количество СРО и соответственное дублирование функций среди них. С созданием FINRA в литературе связывают возникновение современной системы саморегулирования США.

FINRA представляет собой независимую некоммерческую организацию, уполномоченную Конгрессом защищать инвесторов США. К числу основных направлений деятельности FINRA относятся следующие: создание и соблюдение правил, регулирующих деятельность более чем 4030 фирм, осуществляющих операции с ценными бумагами; анализ фирм на соответствие этим правилам; содействие прозрачности рынка и просвещение инвесторов.

Кроме того, в число полномочий Управления входит возбуждение дисциплинарных производств против фирм и индивидуальных брокеров; применение мер дисциплинарного воздействия: наложение штрафов, временная приостановка деятельности и исключение из бизнеса.

Наличие у Управления по регулированию финансовой индустрии указанных функций сближает его с российской Национальной ассоциацией

---

<sup>119</sup> FINRA // [Электронный ресурс] URL: <https://www.finra.org/#/> (дата обращения: 01.11.2019).

участников фондового рынка, которая разрабатывает типовые правила и документы по всем вопросам работы на фондовом рынке, проводит регулярные проверки деятельности своих членов, по результатам которых направляет компаниям требования об устранении выявленных нарушений. Однако, несмотря на то, что Федеральным Законом о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка предусмотрено обязательное членство финансовой организации в саморегулируемой организации, соответствующей осуществляемому ей виду деятельности, при условии наличия саморегулируемой организации соответствующего вида, в нашей стране НАУФОР является не единственной саморегулируемой организацией на рынке ценных бумаг.

Помимо СРО с обязательным членством на американском рынке ценных бумаг действуют организации с добровольным членством<sup>120</sup>. Права и обязанности последних определяются договором между участниками рынка ценных бумаг. Например, Ассоциация по управлению альтернативными инвестициями (the Alternative Investment Management Association - AIMA)<sup>121</sup>, основанная в 1990 году, является исключительно профессиональной некоммерческой торговой ассоциацией, представляющей индустрию хейдж-фондов, и имеет более 1200 корпоративных членов по всему миру.

В США существуют профессиональные объединения и ассоциации, которые также основаны на идеи добровольного саморегулирования, например, Американская медицинская ассоциация (American Medical Association -- АМА<sup>122</sup>, крупнейшая профессиональная ассоциация врачей и студентов-медиков в США), Национальный дивизион по рекламированию (NAD) Совета бюро лучшего бизнеса (система Better Business Bureau –

---

<sup>120</sup> Информационный портал: Все о саморегулировании // Саморегулирование рынка ценных бумаг в США. 2014. [Электронный ресурс] URL: [http://www.all-sro.ru/sro\\_in\\_the\\_world/sro-v-usa/samoregulirovanie-rinka-tsennih-bumag-v-usa](http://www.all-sro.ru/sro_in_the_world/sro-v-usa/samoregulirovanie-rinka-tsennih-bumag-v-usa) (дата обращения: 01.11.2019).

<sup>121</sup> The Alternative Investment Management Association // [Электронный ресурс] URL: <https://www.sec.gov/comments/s7-25-06/s72506-536.pdf> (дата обращения: 01.11.2019).

<sup>122</sup> American Medical Association // [Электронный ресурс] URL: <https://www.ama-assn.org/> (дата обращения: 01.11.2019).



ВВВ)<sup>123</sup>. Особенность системы ВВВ - ее межотраслевой характер, все ВВВ - неприбыльные организации, имеющие в качестве источника дохода членские взносы фирм-участников, публикации, оплату услуг по внесудебному разрешению споров со стороны фирм -- не членов ВВВ. Основные виды деятельности: информирование граждан о компаниях, внесудебное разрешение споров, саморегулирование рекламы, в том числе для детей, информация о благотворительных организациях) и др. Однако все данные профессиональные объединения не имеют официального статуса саморегулируемых организаций.

В России СРО тоже могут быть основаны как на обязательном, так и на добровольном членстве<sup>124</sup>.

Развитие и внедрение механизмов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности с обязательным членством в саморегулируемых организациях на протяжении длительного времени рассматривается в Российской Федерации в качестве одного из способов снятия излишних административных барьеров. Как правило, институт саморегулирования используется в качестве альтернативы государственному лицензированию или иным "разрешительным" механизмам.

Так, несколько видов лицензирования, в частности лицензирование оценочной, аудиторской, актуарной деятельности, деятельности арбитражных управляющих, деятельности в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, строительства, заменены требованием об обязательном членстве хозяйствующих субъектов в саморегулируемых организациях.

---

<sup>123</sup> Better Business Bureau // [Электронный ресурс] URL: [https://ru.qwertyu.wiki/wiki/Better\\_Business\\_Bureau](https://ru.qwertyu.wiki/wiki/Better_Business_Bureau) (дата обращения: 01.11.2019).

<sup>124</sup> Распоряжение Правительства от 30 декабря 2015 года № 2776-р «Об утверждении Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // СЗ РФ. 2016. № 2. С. 458.

На декабрь 2015 года в Российской Федерации насчитывается 435 саморегулируемых организаций<sup>125</sup>, основанных на добровольном членстве хозяйствующих субъектов. Большинство саморегулируемых организаций, внесенных в соответствующий реестр саморегулируемых организаций (около 25 процентов общего количества), действуют в сфере управления недвижимостью и жилищно-коммунальным хозяйством. При этом в реестре практически полностью отсутствуют организации, действующие на потребительском рынке, в сфере сельскохозяйственного и пищевого производства, незначительно представлены союзы товаропроизводителей.

Для развития добровольного саморегулирования необходимо создание дополнительных стимулов и повышение уровня доверия потребителей к представителям предпринимательских сообществ и их объединений.

Подводя итог вышесказанному, можно выделить следующие особенности саморегулирования в США.

Саморегулируемые организации создаются исключительно на рынке ценных бумаг. В настоящее время это организации двух типов: с обязательным и добровольным членством.

В США активно действуют не имеющие официального статуса СРО, сформированные не по признаку принадлежности всех членов к определенной отрасли экономики. В СРО могут участвовать представители, не принадлежащие к одной отрасли, более того, участники СРО могут быть заняты даже в технологически абсолютно не связанных производствах. Например, СВВВ (Council of Better Business Bureaus) - является межотраслевой саморегулируемой организацией и объединяет как общенациональные компании, так и сеть локальных Better Business Bureaus, которые действуют на уровне отдельных штатов.

---

<sup>125</sup> Распоряжение Правительства от 30 декабря 2015 года № 2776-р «Об утверждении Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // СЗ РФ. 2016. № 2. С. 458.

Другой отличительной особенностью СРО в США является то, что основным мотивом для предпринимателей, вступающих в организацию, является получение преимуществ, предоставляемых СРО, перед участниками рынка, не состоящими в ней, противопоставление участников СРО компаниям схожей сферы деятельности, не участвующим в СРО.

Последняя особенность заключается в том, что в некоторых сферах саморегулирование возникло до того, как необходимость регулирования этих сфер была осознана государством. В результате создания эффективной системы саморегулирования введение жесткого государственного регулирования стало просто не нужным. Это касается, например, рекламы, защиты персональных данных в Интернете и др.

Что касается нашей страны, то в России СРО стали вступать только после выхода соответствующего закона. Разработкой стандартов занимаются сами саморегулируемые организации. В Российской Федерации в основных сферах деятельности членство в СРО является условием выхода на рынок.

Таким образом, мы видим, что каждое государство отличается своей историей развития, в каждой стране бизнес движется по собственному пути, поэтому можно только найти общие и отличительные черты саморегулирования в США и России, но нельзя сказать, что одна страна находится на верном пути, а другая - нет.

## **ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О САМОРЕГУЛИРОВАНИИ И САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

Институт саморегулирования имеет многовековую историю. Изучение его генезиса имеет большую значимость, так как позволяет выявить предпосылки его возникновения и особенности функционирования на современном этапе, а также сделать прогноз относительно его дальнейшего развития.

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

Ряд авторов считают, что зарождение основ саморегулирования произошло в Античное время. Так, И.Г. Морозова<sup>126</sup> обнаруживает зачатки саморегулирования уже в VI в. до н.э., когда в римском обществе создавались профессиональные союзы ремесленников, булочников, швейников и т. д. «Исследователи полагают, что все вольные союзы, когда-либо существовавшие в Риме, носили публичный характер и возникли на почве публичного права. ...В императорское время и позднее, в постклассическую эпоху, образовались наследственные цехи, члены которых вместе с их потомками обязаны были отправлять известное ремесло как повинности в пользу государства, которое за это освобождало их от несения других тягот. Таковы были коллегии ремесленников, хлебопеков и булочников, корабельщиков в Риме и провинциях. ...Коллегии, которые не были прямо учреждены правительством, а образовывались самими

---

<sup>126</sup> Морозова И.Г. Некоторые вопросы исторического развития саморегулируемых организаций / И.Г. Морозова // Законодательство и экономика. 2012. № 11. С. 76–79.

ремесленниками, благодаря единству ремесленной или промышленной специальности, приобретали тот же принудительный характер<sup>127</sup>».

Другие же останавливаются на том, что первые зачатки саморегулирования относятся к Средним векам. «В каждом городе, – писал Г.Ф. Шершеневич, – купцы разделялись на корпорации сообразно предмету своей торговли. Развивалось особое обычное право для каждой корпорации», а «с усилением государственности верховная власть берет на себя задачу устройства частных отношений членов общества»<sup>128</sup>. М.С. Матейкович также связывает зарождение саморегулирования с возникновением первых объединений купцов в Средние века в Западной Европе<sup>129</sup>. Позиция данных авторов является наиболее популярной.

Таким образом, каждая из представленных теорий имеет право на существование и подкреплена соответствующим историческим материалом.

Элементы саморегулирования на Руси обнаруживаются в XII– XV вв. при создании артелей, представлявших собой сплоченные организации «...с определенными взносами в товарищеский капитал, с обязанностью дополнительных взносов, с распределением ответственности в случае убытков, со сложной системой управления общим делом»<sup>130</sup>.

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

---

<sup>127</sup> Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица: очерк истории и теории: учебное пособие / Н.В. Козлова. 2003. С. 318.

<sup>128</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права: в 4 ч. / Г.Ф. Шершеневич. 2003. Т. 1. С. 412.

<sup>129</sup> Матейкович М.С. Публичное управление в России: пути совершенствования / М.С. Матейкович // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 118–125

<sup>130</sup> Каминка А.И. Очерки торгового права / А.И. Каминка; под ред. и с предисловием В.А. Таисинова. 2011. С. 411.

Иванская община – это не единственный пример корпоративного объединения купечества Новгорода. Здесь насчитывались десятки подобных купеческих артелей, образованных в зависимости от реализуемых купцами товаров или от местности, где осуществлялась торговля<sup>131</sup>.

Таким образом, первые корпоративные объединения, образованные по инициативе самих торговцев, обнаруживаются уже в период феодальной раздробленности Руси.

Отдельный этап организации купцов и ремесленников в России связан с преобразованиями Петра I в сфере городского управления. Идея цехового устройства была заимствована Петром I в Германии. В целях скорейшего введения цехового строя 16 января 1721 г. был издан регламент Главного магистрата, которому предписывалось организовать в городах гильдии и цехи. В соответствии с Указом от 16 января 1721 г. всё городское население, за исключением иностранцев, дворян, духовенства и «подлых людей», разделялось на две гильдии. К первой гильдии были отнесены банкиры, знатные купцы, городские доктора и прочие. Во вторую гильдию вошел низший класс городского населения, в том числе ремесленники. На Главного магистрата в числе прочих функций возлагалось образование собраний ремесленных людей по числу ремесел и художеств; каждому ремеслу и художеству надлежало иметь «свои книги, в которых регулы или уставы, права и привилегии ремесленных людей содержимы быть должны»<sup>132</sup>. В соответствии с Указом от 27 апреля 1722 г. запрещалось заниматься ремеслом без записи в цехи там, где они были организованы.

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

---

<sup>131</sup> Бессолицын А.А. История российского предпринимательства. 2008. С. 245.

<sup>132</sup> Третьякова С.Б. Саморегулируемые организации как субъекты российского права. 2012. С. 200.

Следующее проявление начал саморегулирования обнаруживается в 1864 г., когда был учрежден такой правовой институт, как адвокатура<sup>133</sup>. Судебные уставы предусматривали создание в каждом судебном округе Совета присяжных поверенных, который, несмотря на наличие в Учреждении судебных установлений некоторых правил, касающихся этических принципов адвокатской деятельности, самостоятельно разрабатывал приемы адвокатской техники и правила адвокатской этики по причине отсутствия в России каких-либо традиций адвокатской деятельности.

О саморегулировании в советский период отдельные авторы говорят как о принципе функционирования адвокатуры<sup>134</sup>. Относительно данного тезиса необходимо отметить следующее. В период с ноября 1917 г. до июля 1922 г. все достижения реформы 1864 г. фактически были сведены к нулю.

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

Постановлением СНК СССР от 16 августа 1939 г. № 1219 было утверждено Положение об адвокатуре СССР<sup>135</sup>. Данное положение прямо закрепляло, что организация коллегии адвокатов и общее руководство их деятельностью осуществлялись Народным комиссариатом юстиции Союза ССР. Единственным регулятивным полномочием коллегии адвокатов являлось утверждение правил внутреннего распорядка. Стоит согласиться с П.Б. Салиным, отмечающим, что саморегулирование как принцип

---

<sup>133</sup> Кепов В.А. Исторические предпосылки и этапы формирования правовых основ саморегулирования. 2011. № 7. С. 155–162

<sup>134</sup> Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. 2013. С. 78.

<sup>135</sup> Постановление СНК СССР от 16 августа 1939 г. № 1219 «Об утверждении Положения об адвокатуре СССР» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1939. № 49. С. 394.

функционирования адвокатуры в советское время носил декларативный характер<sup>136</sup>.

Несмотря на фактическое отсутствие саморегулирования профессиональной деятельности, в советский период имели место примеры осуществления публичных полномочий субъектами, не входящими в систему органов государственной власти. Так, Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 23.06.1933 г. Народный комиссариат труда и его органы были объединены со Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов с передачей последнему всех функций наркомата.

Очень важно рассмотреть особенности развития саморегулирования в современной России, ведь именно на данном этапе в законодательстве РФ появились термины «саморегулируемые организации» и «саморегулирование», концепция саморегулирования распространилась во многих сферах профессиональной деятельности, был принят базовый Закон о СРО.

Впервые термин «саморегулируемая организация» был упомянут в Указе Президента РФ от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации»<sup>137</sup>. К числу полномочий образованной в соответствии с п. 6 названного указа Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации (ФКЦБ) относилось принятие обязательных для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и участников рынка ценных бумаг постановлений и распоряжений по вопросам регулирования этого рынка, деятельности его профессиональных участников и их объединений (в том числе СРО) и осуществление контроля за соблюдением законодательных и нормативных

---

<sup>136</sup> Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в РФ. 2010. С. 3.

<sup>137</sup> [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4866/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4866/) (Дата обращения: 30.10.2019)



актов. Иными словами, на данном этапе СРО упоминались исключительно в качестве объекта государственного воздействия.

В Федеральном законе от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе»<sup>138</sup> были предусмотрены права органов саморегулирования в области рекламы – общественных организаций (объединений), ассоциаций и союзов юридических лиц.

В апреле 1996 г. был принят Закон о рынке ценных бумаг<sup>139</sup>, впервые закрепивший определение СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, их права и обязанности. После принятия данного закона статус саморегулируемых организаций приобрели две организации: Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР) и Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД).

Законодательное закрепление статуса СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг послужило импульсом для становления саморегулирования и в иных сферах профессиональной деятельности. Так, в июле 1998 г. был принят Федеральный закон «Об оценочной деятельности»<sup>140</sup>, предусмотревший возможность объединения оценщиков в ассоциации, союзы, иные некоммерческие организации в целях саморегулирования оценочной деятельности.

В октябре 2002 г. был принят Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>141</sup>, согласно которому одним из квалифицирующих признаков арбитражного управляющего стало членство в СРО. Таким образом, членство в СРО впервые было указано в качестве обязательного условия осуществления определенного вида деятельности. До

---

<sup>138</sup> [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58968/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58968/) (Дата обращения: 30.10.2019)

<sup>139</sup> [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10148/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10148/) (Дата обращения: 30.10.2019)

<sup>140</sup> [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19586/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586/) (Дата обращения: 30.10.2019)

<sup>141</sup> [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39331/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39331/) (Дата обращения: 30.10.2019)

принятия указанного закона в современной России существовала только модель добровольного саморегулирования.

Концепция саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности находила отражение и в программных документах. Так, В Постановлении Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 121 «О Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000-2001 гг.»<sup>142</sup> постепенный переход от государственного регулирования отдельных аспектов деятельности малого предпринимательства к саморегулированию предусматривался в качестве одной из первоочередных мер достижения предусмотренных программой целей.

С 2003 г. началась работа над Законом о СРО, продолжавшаяся более четырех лет. Законопроект был внесен на рассмотрение 8 июля 2003 г., а принят Государственной Думой в окончательной редакции в ноябре 2007 г. Принятие данного Закона в науке связывают с началом реформирования всей системы государственного регулирования предпринимательства в Российской Федерации<sup>143</sup>, поскольку он послужил импульсом для развития законодательства о СРО, для разработки соответствующего понятийного аппарата, дальнейшей унификации правовых норм<sup>144</sup> и расширения сфер деятельности с обязательным саморегулированием.

---

<sup>142</sup> [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/2320777/> (Дата обращения: 30.10.2019)

<sup>143</sup> Ершова И.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: вопросы теории и законодательства / И.В. Ершова // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2142-2143.

<sup>144</sup> Саудаханов М.В. Становление и генезис института саморегулирования в российской правовой системе / М.В. Саудаханов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 4. С. 330-332.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**БАЙЖАНОВА Д.** - студентка 46 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**БУЗАЕВА О.** – студентка 46 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**БУТЕНКО Г.** – студент 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ВАЛИТОВА А.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ВАСИЛЬЧЕНКО А.** - студент 45 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ВОЙДЕР Е.** – студентка 46 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ГЛАДЫШЕВА Н.** - студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ГОНЧАРОВА В.С.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ГОНЧАРОВА Е.С.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ДЖУКУСОВА А.** - студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ЗАГИДУЛЛИНА И.** – студентка 46 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ЗАХАРОВА А.Э.** - к.ю.н., старший преподаватель кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ЗЕРНИНА А.** - студентка 46 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ЗЛОБИН А.** – студент 46 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**КАРТАШКОВА Д.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский

государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**КОСТЕНКОВ К.** – студент 46 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**КУЗЬМИНА М.В.** – к.ю.н., старший преподаватель кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**МАМАНТЕНКО Н.** – студентка 42 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**МАСЛОВА А.** – студентка 47 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**НАВАЛОВА А.** - студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**ПАВЕЛЬЕВА Е.** – студентка 47 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**ПАВЛОВА Е.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))» (г. Оренбург).

**ПЕННЕР Н.** - студентка 28 группы отделения непрерывного и дополнительного образования Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ПЕТРИКОВА А.** – студентка 28 группы отделения непрерывного и дополнительного образования Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ПИРОГОВА М.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ПОЛШКОВА А.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ПОПОВА А.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**ПРОКОФЬЕВА У.** – студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**СТАРКОВА Д.** - студентка 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Оренбург).

**СТРЕКАЛОВСКАЯ А.** – студентка 45 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский

государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»  
(г. Оренбург).

**ТАРАСОВА В.** – студентка 45 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»  
(г. Оренбург).

**ТРОФИМОВ С.** – студентка 45 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»  
(г. Оренбург).

**УЗБЕКОВ Т.** - студент 41 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»  
(г. Оренбург).

**ФРОЛКИНА К.** – студентка 47 группы 4 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»  
(г. Оренбург).

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В  
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ КРУГЛОГО СТОЛА**

**11 ноября 2019 года**

Ответственный редактор

**Александра Эдуардовна Захарова**

Печатается в авторской редакции

Компьютерная верстка Карташкова Д.

ISBN

Подписано в печать 15.01.2020 г. Формат 60x84x16  
Усл. печ. л. 5,8 Тираж 100 экз. Заказ 25/19  
Отпечатано в типографии Оренбургского института (филиала)  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)