

## ФУНКЦИИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: СОДЕРЖАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

**А.Ф. Алгазина**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

14 сентября 2017 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2017 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2017 г.

### **Ключевые слова**

Управленческая деятельность, саморегулирование, саморегулируемая организация, функции, полномочия

Дается характеристика основных функций саморегулируемых организаций (СРО): регулирующей, контрольной, организационно-обеспечительной, юрисдикционной. Совокупность осуществляемых саморегулируемыми организациями в отношении своих членов функций определяет особенности правового статуса СРО. Анализ особенностей осуществления саморегулируемыми организациями указанных функций позволяет сделать вывод, что в настоящее время административно-правовой статус саморегулируемых организаций нуждается в дальнейшей конкретизации, поскольку содержание нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере саморегулирования, зачастую носит противоречивый характер и требует совершенствования. В случае обязательного саморегулирования СРО, наделенные специальным административно-правовым статусом, осуществляют в отношении своих членов публично-властные полномочия, а значит, возникающие при реализации данных полномочий отношения являются вертикальными.

## FUNCTIONS OF SELF-REGULATING ORGANIZATIONS: CONTENT AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

**Anna F. Algazina**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received – 2017 September 14

Accepted – 2017 October 10

Available online – 2017 December

20

### **Keywords**

Managerial activity, self-regulation, self-regulating organization, functions, powers

The subject. The article is devoted to the description of the basic functions of self-regulating organizations: regulatory, control, organizational and security, jurisdictional.

The purpose of the article is to explore the content features of self-regulating organizations, to identify problems in their implementation and offer recommendations for their solution. Methodology. The methodological basis for the study: general scientific methods (analysis, synthesis, comparison, description); private and academic (interpretation, formal-legal method).

Results, scope. Under self-regulation this article is to understand the management activities carried out by self-regulatory organizations, and consisting in the development and establishment of standards and rules of professional activity, as well as sanctions for non-compliance or inadequate performance. Set forth in the Law on SRO powers to self-regulating organizations United by the author and summarized as to their functions – activities of the SRO. The main functions of the SRO as special entities, the following:

– regulatory, which manifests itself in the development of standards and rules, conditions of membership in self-regulating organizations and other internal documents SRO;

– control: self-regulating organizations exercise control over the professional activities of its members;

– organizational and security: an example of this function is the maintenance of the register of members of the SRO, ensuring property liability of members of self-regulating organizations to consumers of goods (works, services) and other persons forming management authorities of the self-regulating organization, lodging of statutory documents and information on the official website of SRO;

– jurisdictional: SRO consider complaints against actions of members of self-regulating organization and cases on breaches of its members of the standards and rules of self-regulating organizations, conditions of membership in self-regulating organization, apply disciplinary measures against its members.

Conclusions. The combination of ongoing self-regulating organizations against their members functions determines features of the legal status of SRO.

Analysis of peculiarities of self-regulating organizations of these functions has allowed the author come to the conclusion that, at present, administrative and legal status of self-regulating organizations in need of further refinement, since the content of normative legal acts regulating relations in the sphere of self-regulation, often contradictory and requires improvement.

In the case of mandatory self-regulation SRO vested with the special administrative-legal status, carry out in relation to their member state authority, which means that the implementation of these authority relationships are vertical.

## 1. Введение

С начала проведения административной реформы в нашей стране исследование проблем саморегулирования как механизма, призванного снизить степень государственного вмешательства в отдельные сферы профессиональной деятельности и устранить избыточные административные барьеры, не теряет своей значимости и актуальности.

Саморегулирование представляет собой самостоятельный вид управленческой деятельности, осуществляемой саморегулируемыми организациями (СРО) и состоящей в разработке и установлении стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также санкций за их неисполнение или ненадлежащее исполнение [1, с. 110].

В настоящее время саморегулирование в Российской Федерации осуществляется на условиях объединения субъектов профессиональной деятельности в саморегулируемые организации. Членство в саморегулируемых организациях, по общему правилу, носит добровольный характер. Вместе с тем федеральными законами об отдельных видах предпринимательской деятельности может быть предусмотрено обязательное членство в саморегулируемых организациях. Таким образом, в зависимости от юридического значения можно выделить две модели саморегулирования: добровольное (не имеющее публичного характера) и обязательное.

Изучение основополагающих начал теории публичного управления и административного права, а также закономерностей их отражения в законодательных актах позволяет построить систему принципов обязательного саморегулирования. В юридической науке под принципами принято понимать основные руководящие начала, главные идеи деятельности, адекватно отражающие объективные закономерности общественного развития [2, с. 100; 3, с. 27–29].

Система принципов обязательного саморегулирования включает выделенные в зависимости от сферы действия общие принципы публичного управления: объективность, эффективность, законность, демократизм, публичность, – а также специальные принципы саморегулирования: организации по профессиональному и (или) территориальному признаку, организационной самостоятельности саморегулируемых организаций, взаимодействия саморегулируемых организаций с органами государственной власти, прозрачности деятельности саморегулируемых организаций, сочетания публичных и частных интересов, самофинансирования, обеспечения государством правовых и организационных гарантий саморегулирования.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>1</sup> (далее – Закон о СРО) понимает под саморегулируемыми организациями некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных указанным 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.

В закрепленном в Законе о СРО определении отсутствует упоминание о функциях саморегулируемых организаций. В иных статьях закона функции саморегулируемых организаций также выделены нечетко [4, с. 121].

В философском и общественно-социологическом плане под функцией понимается «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений» [5, с. 97].

<sup>1</sup> Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

Функции федерального органа исполнительной власти в литературе определяются как нормативно установленные и постоянно осуществляемые основные направления властной деятельности данного органа, обусловленные поставленными перед ним задачами и конкретизирующиеся в его полномочиях [6, с. 170].

Полномочия представляют собой совокупность субъективных прав и обязанностей по осуществлению конкретных управленческих действий [7, с. 212].

При рассмотрении вопроса о функциях саморегулируемых организаций в литературе зачастую допускают смешение собственно функций СРО с их правами и обязанностями [8, с. 41], что может объясняться используемой в ст. 6 Закона о СРО конструкцией. В ч. 1 данной статьи законодатель закрепляет перечень основных функций СРО, а затем в ч. 5 указывает, что осуществление ряда функций является обязанностью СРО.

Отождествление функций с полномочиями (совокупностью прав и обязанностей) недопустимо. Совокупность закрепленных в Законе о СРО полномочий саморегулируемых организаций считаем возможным объединить и обобщить в качестве их функций – направлений деятельности СРО.

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

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

– контрольная, выражающаяся в том, что саморегулируемые организации осуществляют контроль за профессиональной деятельностью своих членов;

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

– юрисдикционная, в рамках которой СРО рассматривают жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегули-

руемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, применяют меры дисциплинарного воздействия в отношении своих членов.

## 2. Регулирующая функция СРО

Содержанием данной функции является разработка и утверждение стандартов и правил профессиональной деятельности. Закон о СРО определяет данные категории следующим образом: требования к осуществлению соответствующей деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации.

Из указанного определения следует, что законодатель отождествляет правила и стандарты деятельности. Некоторые авторы рассматривают правила в качестве родового понятия по отношению к стандартам [9, с. 60–61].

Толковый словарь Ожегова определяет правило как «постановление, предписание, устанавливающее порядок чего-нибудь; стандарт – как образец, которому должно соответствовать, удовлетворять что-нибудь по своим признакам, свойствам, качествам, а также документ, содержащий в себе соответствующие сведения»<sup>2</sup>.

С учетом вышеизложенного полагаем, что под правилами необходимо понимать документ, устанавливающий порядок осуществления профессиональной деятельности, стандартами является документ, устанавливающий требования к характеристикам результата профессиональной деятельности.

Статья 4 Закона о СРО устанавливает следующие требования к стандартам и правилам:

1) стандарты и правила должны соответствовать федеральным законам и иным нормативным правовым актам, правилам деловой этики;

2) стандарты и правила должны устранять или уменьшать конфликт интересов членов саморегулируемой организации, их работников и членов постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации;

3) стандарты и правила должны устанавливать запрет на осуществление членами саморегулируемой организации деятельности в ущерб иным субъектам профессиональной деятельности;

4) стандарты и правила должны устанавливать требования, препятствующие недобросовестной конкуренции, совершению действий, причиняющих моральный вред или ущерб потребителям товаров (работ, услуг) и иным лицам, действий, причиняю-

<sup>2</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: А ТЕМП, 2006. С. 574.

щих ущерб деловой репутации члена саморегулируемой организации либо деловой репутации саморегулируемой организации.

В ч. 3 ст. 4 Закона о СРО также предусмотрено, что стандартами и правилами саморегулируемой организации могут устанавливаться дополнительные требования к профессиональной деятельности определенного вида.

В литературе дискуссионным является вопрос о правовой природе стандартов и правил профессиональной деятельности. А.В. Басова рассматривает стандарты и правила саморегулирования как локальные нормативные акты [10, с. 15]. Некоторые авторы определяют саморегулирование как особую разновидность подзаконного правового регулирования [11, с. 11].

Д.О. Грачев считает, что правила саморегулируемых организаций являются «одним из способов унификации обычаев делового оборота и деловых обыкновений», поскольку содержат в обобщенном виде сложившиеся обычаи и деловые обыкновения [12, с. 16].

По нашему мнению, стандарты и правила саморегулирования могут быть отнесены к числу локальных нормативных актов.

В литературе выделяют следующие признаки локальных нормативных актов:

1. Нормативный характер, т. е. возможность их неоднократного применения.

2. Локальный характер действия, т. е. действие локального нормативного акта ограничено пределами той организации, в которой он принят.

3. Подзаконный характер, в частности локальные нормативные акты не должны содержать нормы, «ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права» (ст. 8 ТК РФ<sup>3</sup>).

4. Обязательность исполнения для работников.

5. Особая процедура принятия: принимаются единолично работодателем или с учетом мнения представительного органа работников в случаях, предусмотренных законодательством [13, с. 20–21].

Выявленные признаки локальных нормативных актов, приобретая применительно к сфере саморегулирования определенную специфику, в целом характерны и для стандартов и правил саморегулирования:

– стандарты и правила саморегулирования должны соответствовать федеральным законам и принятым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам;

– сфера их действия ограничена пределами деятельности конкретной СРО;

– стандарты и правила саморегулирования рассчитаны на неоднократное применение;

– данные акты принимаются компетентными органами СРО;

– для стандартов и правил саморегулирования характерно прямое действие и обязательность исполнения [14, с. 37].

Примерами же правовых обычаев являются кодексы этики или кодексы корпоративного поведения саморегулируемых организаций, закрепляющие сложившиеся правила поведения субъектов профессиональной деятельности.

Стандарты и правила саморегулирования являются обязательными для членов любой саморегулируемой организации. Однако в тех случаях, когда стандарты и правила устанавливаются саморегулируемыми организациями, членство в которых является добровольным, у хозяйствующих субъектов есть право выбора: вступать или не вступать в саморегулируемую организацию и, соответственно, принимать или не принимать на себя обязательство соблюдать требования разработанных СРО стандартов и правил. В случае обязательного саморегулирования СРО реализует переданное ей публично-властное полномочие по разработке и установлению стандартов и правил, соблюдение которых является условием осуществления соответствующего вида профессиональной деятельности.

Стандарты и правила, утверждаемые саморегулируемыми организациями с обязательным членством, обеспечивают интересы общества и государства в целом, их несоблюдение может повлечь неблагоприятные последствия не только для сторон какого-то конкретного договора, но и для неопределенного круга лиц [15, с. 124].

### 3. Контрольная функция СРО

Саморегулируемые организации осуществляют в отношении своих членов предварительный, текущий и последующий контроль.

Предварительный контроль осуществляется на стадии приема субъекта профессиональной дея-

<sup>3</sup> Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

тельности в члены СРО и связан с проверкой его соответствия установленным требованиям к членству, несоответствие которым является основанием для отказа в приеме в члены саморегулируемой организации. Текущий контроль осуществляется постоянно путем анализа деятельности членов СРО на основании информации, представляемой ими в саморегулируемую организацию [16, с. 30–32].

Так, согласно ч. 8 ст. 7.1 Закона о СРО члены саморегулируемой организации обязаны уведомлять СРО о наступлении любых событий, влекущих за собой изменение информации, содержащейся в реестре членов саморегулируемой организации.

Последующий контроль организуется посредством проведения плановых и внеплановых проверок. В предмет плановой проверки входит соблюдение членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации. Продолжительность плановой проверки определяется постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО. Плановые проверки должны проводиться не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год.

Основанием для проведения саморегулируемой организацией внеплановой проверки может являться направленная в саморегулируемую организацию жалоба на нарушение членом саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации.

Саморегулируемой организацией могут быть предусмотрены также иные основания для проведения внеплановой проверки.

Отличительной чертой контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями с обязательным членством, является его объем. Данные СРО осуществляют контроль за соблюдением их членами требований не только стандартов и правил, но и федерального законодательства, регулирующего соответствующий вид деятельности<sup>4</sup>.

В данной ситуации саморегулируемые организации фактически осуществляют публично-властные

полномочия органов исполнительной власти, которым принадлежат функции по государственному контролю в определенной сфере профессиональной деятельности.

Однако на практике такая ситуация зачастую приводит к дублированию контрольных полномочий саморегулируемых организаций и уполномоченных федеральных органов государственной власти, осуществляемых в отношении членов СРО.

Так, саморегулируемые организации аудиторов осуществляют внешний контроль качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов. Кроме того, внешний контроль качества работы СРО аудиторов также осуществляет федеральный орган исполнительной власти.

Требования к организации и проведению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций и аудиторов и для случаев осуществления таких мероприятий саморегулируемыми организациями, и для осуществления внешнего контроля качества уполномоченным органом государственной власти закреплены единым нормативным правовым актом – Положением о принципах осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требованиях к организации указанного контроля<sup>5</sup>.

Такое положение вещей противоречит целям создания саморегулируемых организаций, поскольку приводит к увеличению административной нагрузки на субъектов профессиональной деятельности. Представляется, что в части предмета саморегулирования проведение контроля в отношении деятельности субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности должны обеспечивать соответствующие саморегулируемые организации, уполномоченные органы государственной власти должны быть сосредоточены в первую очередь на проверке деятельности СРО.

Таким образом, должна иметь место система контроля, при которой прямой государственный контроль за хозяйствующими субъектами сменяется косвенным контролем с участием СРО:

<sup>4</sup> Например, в соответствии с ч. 1 ст. 24.3 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» саморегулируемые организации осуществляют контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации оценщиков требований указанного федерального закона, федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, стан-

дартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики.

<sup>5</sup> Приказ Минфина России от 18 декабря 2015 г. № 203н «Об утверждении Положения о принципах осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требованиях к организации указанного контроля» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 18.

1) уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за деятельностью СРО, проверяя ее соответствие требованиям нормативных правовых актов, регулирующих деятельность СРО;

2) СРО осуществляют контроль за деятельностью своих членов, в том числе за соблюдением ими требований стандартов и правил осуществления профессиональной деятельности, а также требований федеральных законов, регламентирующих осуществление конкретного вида профессиональной деятельности [17].

#### **4. Организационно-обеспечительная функция СРО**

Особенности реализации указанной функции будут рассмотрены на примере такого направления деятельности СРО, как ведение реестра членов саморегулируемых организаций.

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

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

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

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

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

В реестре членов СРО должны содержаться следующие данные:

1) регистрационный номер члена СРО;

2) данные, позволяющие идентифицировать члена саморегулируемой организации. Набор этих

сведений различается в зависимости от особенностей правового статуса члена саморегулируемой организации: физического лица, индивидуального предпринимателя, юридического лица;

3) сведения о соответствии члена саморегулируемой организации условиям членства в саморегулируемой организации, которые определены законодательством Российской Федерации и (или) внутренними документами саморегулируемой организации;

4) сведения об обеспечении имущественной ответственности члена саморегулируемой организации перед потребителями произведенных им товаров (работ, услуг) и иными лицами;

5) сведения о результатах проведенных саморегулируемой организацией проверок члена саморегулируемой организации и фактах применения к нему дисциплинарных и иных взысканий (при наличии таковых сведений).

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

Например, Некоммерческое партнерство «Дальневосточная межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.52 КоАП РФ<sup>6</sup>.

Суд первой инстанции установил, что на официальном сайте саморегулируемой организации в сети «Интернет» был размещен реестр членов, в котором в разделе «Сведения о дисциплинарных взысканиях» размещены только сведения о протоколах дисциплинарной комиссии и основание привлечения члена партнерства к дисциплинарной ответственности, без указания примененных мер дисциплинарного воздействия, что и послужило основанием для привлечения СРО к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.52 КоАП РФ.

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

<sup>6</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-

ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

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

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

Решение суда первой инстанции об отмене оспариваемого постановления оставлено без изменения<sup>7</sup>.

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

Так, Положением о раскрытии информации Саморегулируемой организации Ассоциации оценщиков «Сообщество профессионалов оценки» предусмотрено, что в Реестр членов Ассоциации, наряду со сведениями, предусмотренными ст. 7.1 Закона о СРО, также подлежат включению следующие: о стаже осуществления членом Ассоциации оценочной деятельности; дата прекращения членства в Ассоциации и основания такого прекращения (в отношении лиц, членство которых в Ассоциации прекратилось)<sup>8</sup>.

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

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

Ответственность за неисполнение указанной обязанности закрепляется, как правило, во внутрен-

них документах СРО. Например, в п. 1.1.1. Положения о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» (РОО) непредставление в РОО информации об изменениях в сведениях, содержащихся в реестре членов РОО, или иной информации, подлежащей раскрытию в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и внутренних документов РОО, указано в числе нарушений требований к членству в РОО<sup>9</sup>.

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

Так, законами об отдельных видах профессиональной деятельности, а также принятыми в соответствии с ними подзаконными нормативными правовыми актами устанавливаются различные сроки для внесения сведений в реестр членов СРО и размещения сведений на официальном сайте<sup>10</sup> и сроки предоставления сведений из реестра по запросам<sup>11</sup>.

Полагаем, что закрепление возможности установления дополнительных требований к составу сведений обусловлено существованием значительного числа особенностей различных видов профессиональной и предпринимательской деятельности и заслуживает положительной оценки.

Однако, учитывая, что в случае обязательного саморегулирования внесение сведений о субъекте профессиональной деятельности в реестр членов СРО является юридически значимым действием, с момента наступления которого соответствующий субъект приобретает право заниматься соответствующим видом деятельности, в Законе о СРО должен быть определен единый для всех саморегулируемых организаций с обязательным членством поря-

<sup>7</sup> Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 5 октября 2015 г. № 06АП-4953/2015 по делу № А73-6275/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Положение о раскрытии информации Саморегулируемой организации Ассоциации оценщиков «Сообщество профессионалов оценки» // URL: <http://cpa-russia.org/about-partnership/standards-and-regulations/22/> (дата обращения: 02.09.2017).

<sup>9</sup> Положение о Дисциплинарном комитете Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков». URL: <http://sroroo.ru/upload/>

[iblock/7c7/proekt-polozeniya-o-distsiplinarnom-komitete-roo.pdf](http://iblock/7c7/proekt-polozeniya-o-distsiplinarnom-komitete-roo.pdf) (дата обращения: 06.09.2017).

<sup>10</sup> См., напр.: ч. 6 ст. 19 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; ч. 9 ст. 20 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

<sup>11</sup> См., напр.: ч. 4 ст. 55.17 Градостроительного кодекса РФ; ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

док ведения реестров членов СРО и размещения сведений на официальном сайте.

### 5. Юрисдикционная функция СРО

Содержанием юрисдикционной функции СРО является рассмотрение жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации, а также применение мер дисциплинарного воздействия к членам СРО.

Рассмотрение жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами требований стандартов и правил профессиональной деятельности, условий членства в саморегулируемой организации осуществляет специальный орган. Орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия относится к числу органов, создаваемых постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО в обязательном порядке.

Жалоба на нарушение членом саморегулируемой организации требований стандартов и правил саморегулируемой организации может являться основанием для проведения саморегулируемой организацией внеплановой проверки деятельности ее члена.

В силу ч. 2 ст. 10 Закона о СРО процедура рассмотрения жалоб и дел определяется внутренними документами саморегулируемой организации.

Указанная процедура может быть предусмотрена стандартами и правилами СРО, а также специальными актами. Например, в РОО наряду с Положением о Дисциплинарном комитете действует Положение о порядке осуществления контроля<sup>12</sup> – оба документа закрепляют процедуры рассмотрения жалоб на действия членов саморегулируемой организации и дел о нарушении ее членами установленных требований.

Кроме того, ряд процедурных моментов определен императивно в законе. Так, Законом о СРО предусмотрена обязанность органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов СРО мер дисциплинарного воздействия при рассмотрении

жалоб на действия членов саморегулируемой организации приглашать на свои заседания лиц, направивших такие жалобы, а также членов саморегулируемой организации, в отношении которых рассматриваются дела о применении мер дисциплинарного воздействия. Предусмотрен порядок принятия решений членами дисциплинарного органа СРО, порядок и сроки направления заинтересованным лицам принятого дисциплинарным органом решения.

В ч. 4 ст. 10 Закона о СРО закреплен перечень возможных мер дисциплинарного воздействия: «1) вынесение предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений; 2) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения; 3) наложение на члена саморегулируемой организации штрафа; 4) рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащая рассмотрению постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации; 5) иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры».

Федеральные законы об отдельных видах профессиональной деятельности также устанавливают открытый перечень мер дисциплинарного воздействия, которые могут быть применены СРО, предоставляя саморегулируемым организациям возможность закрепить в своих внутренних документах меры, не предусмотренные федеральным законодательством<sup>13</sup>.

Так, согласно п. 5 Положения о Дисциплинарном комитете РОО тот вправе при наличии нарушений, выявленных по результатам плановых и внеплановых проверок, а также по результатам рассмотрения жалоб и дел о нарушениях принять решение о применении следующих мер дисциплинарного воздействия:

- вынесение предписания, обязывающего члена РОО устранить выявленные в результате проведенной проверки нарушения и устанавливающего сроки их устранения;
- вынесение члену РОО предупреждения;

<sup>12</sup> Положение о порядке осуществления контроля Общероссийской общественной организацией «Российское общество оценщиков». URL: <http://srogo.ru/upload/iblock/3d1/polozhenie-ob-osushchestvlenii-kontrolya-roo.pdf> (дата обращения: 06.09.2017).

<sup>13</sup> См., напр.: ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской дея-

тельности»; ч. 9 ст. 111.3 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»; ст. 24.4 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

- наложение на члена РОО штрафа;
- приостановление права осуществления оценочной деятельности (на срок не более чем 6 месяцев);
- рекомендация о приостановлении деятельности эксперта РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Советом РОО;
- рекомендация об исключении члена РОО из состава Экспертного совета РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Общим собранием членов РОО;
- рекомендация об исключении из членов РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Советом РОО;
- вынесение предписания, обязывающего члена РОО получить на отчет об оценке, в котором выявлены нарушения, положительное экспертное заключение Экспертного совета РОО;
- вынесение предписания об обязательном прохождении повышения квалификации в установленные Комитетом сроки;
- рекомендация о лишении оценщика – члена РОО квалификационного звания РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению Советом РОО;
- рекомендация о приостановлении членства в РОО, подлежащая рассмотрению и утверждению или отклонению Советом РОО.

Отсюда следует вывод, что перечень мер дисциплинарного воздействия, предусмотренный внутренними документами РОО, значительно шире перечня, закрепленного в Законе о СРО.

Предписание, равно как и рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, по своей правовой природе является не мерой воздействия, а односторонним властно-волевым решением в отношении строго определенного субъекта правоотношения [18, с. 27–29].

Неисполнение предписания влечет за собой применение соответствующей меры воздействия. Рекомендация об исключении из членов саморегулируемой организации сама по себе не порождает юридически значимых последствий для члена саморегулируемой организации в отличие от исключения из членов СРО<sup>14</sup>.

В связи с этим предписание и рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации должны быть исключены из перечня мер дисциплинарного воздействия.

В юридической науке остается дискуссионным вопрос относительно правовой природы дисциплинарного производства, осуществляемого саморегулируемыми организациями, и применяемых ими мер воздействия.

Термин «дисциплинарный» обычно связывается с нарушением норм трудового законодательства. Однако, несмотря на схожесть терминологии, между мерами дисциплинарного воздействия, которые могут применять СРО, и мерами дисциплинарного воздействия, применяемых в связи с нарушением норм трудового законодательства, имеются существенные различия. Основанием для применения СРО мер воздействия является нарушение условий осуществления профессиональной деятельности, установленных внутренними документами саморегулируемой организации, а в случае обязательного саморегулирования – также положениями федерального законодательства.

В литературе появление термина «дисциплинарный» в Законе о СРО объясняется автоматическим заимствованием термина *SRO disciplinary rules* (дисциплинарные правила СРО) из источников американского права [19, с. 132].

Изучая правовую природу дисциплинарного производства в саморегулируемых организациях, Г.О. Аболонин на основе анализа норм КоАП РФ, в силу которых СРО не являются субъектами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, приходит к выводу, что основу дисциплинарного производства саморегулируемых организаций составляет гражданско-правовой фундамент [20, с. 14]. Приведя пример со взимаемыми СРО штрафами, которые в силу закона подлежат перечислению в компенсационный фонд саморегулируемой организации, автор отмечает, что данные меры по своей правовой природе являются гражданско-правовыми мерами имущественной ответственности, установленными за нарушение договорных обязательств [20, с. 16].

По нашему мнению, данная позиция не относится к случаям обязательного саморегулирования.

В.В. Романова применительно к строительным СРО, т. е. саморегулируемым организациям с обязательным членством, отмечает, что «когда саморегулируемой организацией применяется мера дисциплинарного воздействия к своему члену, то основа-

<sup>14</sup> Разбираем поправки к закону о СРО: Дисциплинарное воздействие // Всё о саморегулировании. URL: [http://www.all-sro.ru/articles/razbiraem-popravki-](http://www.all-sro.ru/articles/razbiraem-popravki)

[k-zakonu-o-sro-distiplinarnoe2](http://www.all-sro.ru/articles/razbiraem-popravki-k-zakonu-o-sro-distiplinarnoe2) (дата обращения: 16.07.2017).

ния для возникновения юридической ответственности базируются не на нарушении обязанностей, возникших по гражданско-правовому договору, а на нарушении членом саморегулируемой организации стандартов и правил данной саморегулируемой организации. Соответственно, речь идет уже не о взаимоотношениях между сторонами по договору, а о взаимоотношениях организации, наделенной законом определенными властными полномочиями, в том числе по выдаче допуска на осуществление определенного вида деятельности, и ее членом, который обязан соблюдать стандарты и правила данной организации, а в противном случае может лишиться и допуска, и членства» [21, с. 142].

В отличие от иных юридических лиц, в том числе от СРО с добровольным членством, основанные на принципе обязательного членства саморегулируемые организации применяют к своему члену меры воздействия не в связи с невыполнением обязанностей, принятых им на себя добровольно в целях обеспечения частноправовых интересов организации, а в связи с нарушением требований стандартов и правил саморегулирования, соблюдение которых является обязательным условием осуществления соответствующей деятельности, а также положений федерального законодательства.

Одной из возможных мер воздействия на члена саморегулируемой организации является исключение из членов СРО. В случае обязательного саморегулирования такое исключение предполагает не просто лишение его корпоративных прав, данная мера влечет запрет на осуществление определен-

ного вида профессиональной деятельности и направлена на защиту неопределенного круга лиц.

Соответственно, дисциплинарное производство, осуществляемое саморегулируемыми организациями, основанными на принципе обязательного членства, а также применяемые такими СРО меры воздействия по своей природе являются не корпоративными, а публично-правовыми.

#### **6. Выводы**

Саморегулируемые организации как особые субъекты права осуществляют следующие основные функции: регулиющую, контрольную, организационно-обеспечительную, юрисдикционную.

В настоящее время административно-правовой статус саморегулируемых организаций нуждается в дальнейшей конкретизации, поскольку содержание нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере саморегулирования, зачастую носит противоречивый характер и требует совершенствования.

Совокупность осуществляемых саморегулируемыми организациями в отношении своих членов функций определяет особенности правового статуса СРО.

В случае обязательного саморегулирования СРО, наделенные специальным административно-правовым статусом, осуществляют в отношении своих членов публично-властные полномочия и вправе совершать действия по управлению в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, т. е. осуществлять администрирование [22, с. 35–36], а значит, возникающие при реализации данных полномочий отношения являются вертикальными.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности / А.Ф. Алгазина // Правоприменение. – 2017. – Т. 1. – № 2. – С. 101–114. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(2).101-114.
2. Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. – 781 с.
3. Костюков А.Н. Принципы местного самоуправления / А.Н. Костюков // Местное право. – 2002. – № 3–4. – С. 27–46.
4. Сунгатуллина Л.А. Функции саморегулируемых организаций / Л.А. Сунгатуллина // Ученые записки Казанского университета. Серия «Гуманитарные науки». – 2014. – Т. 156. – № 4. – С. 118–129.
5. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин. – М.: Маркет ДС, 2007. – 640 с.
6. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / К.В. Давыдов; под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2010. – 390 с.
7. Елистратова В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» / В.В. Елистратова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 2. – С. 212–213.

8. Ростовцева Н.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в Российской Федерации / Н.В. Ростовцева // Журнал российского права. – 2006. – № 11. – С. 39–51.
9. Басова А.В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права / А.В. Басова // Юридический мир. – 2008. – № 4. – С. 59–63.
10. Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Басова. – М., 2008. – 25 с.
11. Максимович О.Н. Саморегулирование в сфере предпринимательской деятельности как проявление гражданско-правового метода регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Н. Максимович. – Казань, 2007. – 21 с.
12. Грачев Д.О. Правовой статус саморегулируемых организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.О. Грачев. – М., 2008. – 22 с.
13. Латыпов Т.В. К вопросу о правовых категориях «корпоративный акт» и «локальный акт»: их соотношение и некоторые особенности применения в сфере спорта / Т.В. Латыпов // Спорт: экономика, право, управление. – 2013. – № 4. – С. 20–24.
14. Лаптев В.А. Акты саморегулируемых организаций как источник регулирования профессиональной и предпринимательской деятельности / В.А. Лаптев // Юрист. – 2014. – № 20. – С. 35–41.
15. Романова В.В. Государственное регулирование и саморегулирование строительства и модернизации энергетических объектов в Российской Федерации / В.В. Романова. – М.: Юрист, 2010. – 426 с.
16. Петров Д.А. Контрольная функция саморегулируемых организаций: содержание и проблемы осуществления / Д.А. Петров // Конкурентное право. – 2014. – № 1. – С. 30–35.
17. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» / Ю.Г. Лескова и др. – 2016. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
18. Шалыгин Ю.И. Применение контрольно-надзорными органами законодательства об административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности / Ю.И. Шалыгин // Административное право. – 2009. – № 1. – С. 27–49.
19. Чернявский А.Г. Развитие саморегулируемых организаций в Российской Федерации: учебное пособие / А.Г. Чернявский. – М.: Альфа-М: Инфра-М, 2013. – 221 с.
20. Аболонин Г.О. Дисциплинарное производство саморегулируемых организаций – на острие конфликта / Г.О. Аболонин. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 288 с.
21. Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов / В.В. Романова. – М.: Юрист, 2012. – 426 с.
22. Маслов К.В. К вопросу о понятии налогового администрирования / К.В. Маслов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2010. – № 1. – С. 35–40.

## REFERENCES

1. Algazina A.F. Self-regulation as a type of managerial activity. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 2, pp. 101–114. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(2).101-114. (In Russ.).
2. Alekseev S.S. *The collected works*, in 10 volumes. Moscow, Statut Publ., 2010. Vol. 3. 781 p. (In Russ.).
3. Kostyukov A.N. The principles of local self-government. *Mestnoe pravo = Local Law*, 2002, no. 3–4, pp. 27–46. (In Russ.).
4. Sungatullina L.A. The functions of self-regulatory organizations. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2014, no. 4, pp. 118–129. (In Russ.).
5. Melekhin A.V. *Theory of state and law*. Moscow, Market DS Publ., 2007. 640 p. (In Russ.).
6. Davydov K.V. *Administrative regulations of Federal Executive authorities of the Russian Federation: problems of theory*, Monograph. Moscow, NOTA BENE Publ., 2010. 390 p. (In Russ.).
7. Elistratova V.V. About the differentiation of the concepts "competence", "areas of responsibility" and "authority". *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2010, no. 2, pp. 212–213. (In Russ.).
8. Rostovtseva N.V. The legal status of self-regulating organizations in the Russian Federation. *Zhurnal rossiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 11, pp. 39–51. (In Russ.).

9. Basova A.V. Rules and standards of self-regulatory organizations as sources of business law. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2008, no 4, pp. 59–63. (In Russ.).
10. Basova A.V. *Self-regulating organizations as subjects of entrepreneurial law*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2008. 25 p. (In Russ.).
11. Maksimovich O.N. *Self-regulation in the sphere of entrepreneurial activity as a manifestation of civil-law method of regulating social relations*, Cand. Diss. Thesis. Kazan, 2007. 21 p. (In Russ.).
12. Grachev D.O. *Legal status of self-regulatory organizations*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2008. 22 p. (In Russ.).
13. Latypov T.V. On the question of "corporate act" and "act locally": the difference between them and some of the features used in the field of sports. *Sport: ekonomika, pravo, upravlenie = Sport: economy, law, management*, 2013, no. 4, pp. 20–24. (In Russ.).
14. Laptev V.A. Acts of self-regulated organizations as a source of regulation of professional and entrepreneurial activities. *Yurist = Jurist*, 2014, no. 20, pp. 35–41. (In Russ.).
15. Romanova V.V. *State regulation and self-regulation of the construction and modernization of energy facilities in the Russian Federation*. Moscow, Yurist Publ., 2010. 426 p. (In Russ.).
16. Petrov D.A. The control function of self-regulatory organizations: the content and implementation issues. *Konkurentnoe pravo = Competition Law*, 2014, no. 1, pp. 30–35. (In Russ.).
17. Leskova Yu.G., Serova O.A., Didenko A.A., Algazina A.F., Baitenova A.A., Vasyuchkova O.A. *The commentary to the Federal law from December 1, 2007 No. 315-FZ "On self-regulating organizations"*. 2016. Available at GARANT system. (In Russ.).
18. Shalygin Yu.I. The application of the regulatory authorities of the legislation on administrative responsibility for offenses in the field of entrepreneurship. *Administrativnoe pravo*, 2009, no. 1, pp. 27–49. (In Russ.).
19. Chernyavsky A.G. *The development of self-regulating organizations in the Russian Federation*. Moscow, Alfa-M Publ., Infra-M Publ., 2013. 221 p. (In Russ.).
20. Abolonin G.O. *Disciplinary proceedings of self-regulating organizations at the forefront of the conflict*. Moscow, Wolters Kluwer Publ., 2010. 288 p. (In Russ.).
21. Romanova V.V. *Legal regulation of construction and modernization of energy facilities*. Moscow, Yurist Publ., 2012. 426 p. (In Russ.).
22. Maslov K.V. To the question about the concept of tax administration. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2010, no. 1, pp. 35–40. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Алгазина Анна Федоровна** – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: anna\_masalab@mail.ru  
SPIN-код: 5431-5436; AuthorID: 936124  
ORCID: orcid.org/0000-0003-3429-1910

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Алгазина А.Ф. Функции саморегулируемых организаций: содержание и проблемы реализации / А.Ф. Алгазина // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 4. – С. 75–86. – DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).75-86.

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Anna F. Algazina** – PhD in Law, Assistant Professor, Department of State and Municipal Law Dostoevsky Omsk State University  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
e-mail: anna\_masalab@mail.ru  
SPIN-code: 5431-5436; AuthorID: 936124  
ORCID: orcid.org/0000-0003-3429-1910

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Algazina A.F. Functions of self-regulating organizations: content and problems of implementation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. 75–86. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(4).75-86. (In Russ.).