

**А. А. Никольская**

кандидат юридических наук, преподаватель

*ГОУ ВПО «Центральный филиал  
Российской академии правосудия»*

**САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ  
ПРОЦЕДУРЫ: ДВЕ СТОРОНЫ ОДНОЙ МЕДАЛИ  
ИЛИ РАЗНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ?**

1 декабря 2007 г. был принят Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>1</sup>, разработка которого длилась около шести лет. Необходимо отметить, что еще в Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»<sup>2</sup> в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы было названо развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р<sup>3</sup>, также было сохранено указание на необходимость развития саморегулирования экономической деятельности, а также предлагалось передать саморегулируемым организациям отдельные государственные функции. Такие мероприятия, по мнению авторов Концепции, должны были способствовать оптимизации контрольных и надзорных функций органов управления и привести к упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности. Особо подчеркнем тот факт, что развитие саморегулирования связывалось с таким направлением административной реформы, как дерегулирование экономики и оптимизация функций и структуры органов исполнительной власти, а разработка административных регламентов — со стандартизацией и процедурной регламентацией деятельности органов управления.

На наш взгляд, установление стандартов качества и доступности государственных услуг представляет собой самостоятельное направление деятельности, лишь в небольшой степени связанное с разработкой административных регламентов — процедурных нормативно-правовых актов, «определяющих последовательность действий органа исполнительной власти, обеспечивающих исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

<sup>2</sup> Там же. 2003. № 30. Ст. 3046.

<sup>3</sup> Там же. 2005. № 46. Ст. 4720.

граждан и организаций»<sup>4</sup>. В связи с изложенным, не совсем ясно, по каким причинам авторы Концепции объединили эти два различных направления в одном подразделе и озаглавили его «Стандартизация и регламентация».

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

Анализ Федерального закона «О саморегулируемых организациях» убеждает в необходимости абсолютно иного подхода к пониманию терминов «саморегулирование» и «административные регламенты» (процедурные нормы). На страницах научных журналов в течение достаточно долгого времени звучат пессимистические оценки результатов проведения административной реформы<sup>5</sup>. Отметим, что на различных ее направлениях удалось добиться результатов разного уровня. Так, в сфере разработки и принятия административных регламентов можно говорить о достижении некоторых успехов (разработано и принято достаточно много административных регламентов, посвященных процедурной стороне организации деятельности различных органов исполнительной власти). Вместе с тем трудно не соглашаться с исследователями, которые отрицательно оценивают результаты административной реформы, по крайней мере, когда речь идет о развитии саморегулирования.

«С принятием в 2001 г. курса на сокращение избыточного госрегулирования хозяйственной деятельности был подготовлен пакет законопроектов по снижению административного давления на экономику»<sup>6</sup>. В результате законотворческой работы были приняты следующие нормативные акты:

— Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

— Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

---

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>5</sup> См., например: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России: Некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал рос. права. 2006. № 11. С. 12.

<sup>6</sup> *Мигин С.* Стимул к саморегулированию // СПС «Консультант Плюс».

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

— Федеральный закон от 29 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

— Федеральный закон 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>7</sup>.

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

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

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

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

Представляется правильным утверждение С. Мигина о том, что сложившаяся ситуация вызвана прежде всего «сопротивлением со стороны сильных групп специальных интересов, заинтересованных в извлечении административной ренты»<sup>8</sup>. Тем не менее трудно согласиться с его утверждением о том, что «стала очевидной невозможность устранения системных недостатков государственного регулирования одним лишь принятием «процедурных» законов. Это привело к трансформации политики деbüroкратизации в общее дерегулирование экономики, осуществляемое в рамках реализации административной реформы»<sup>9</sup>.

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

---

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

<sup>8</sup> Мигин С. Указ. соч.

<sup>9</sup> Там же.

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

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

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

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

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

При формулировании такого общего определения саморегулируемой организации не были учтены положения специальных нормативных актов, регулирующих положение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, саморегулируемых организаций оценщиков и т.п. Например, законодательством предусмотрено обязательное страхование ответственности арбитражных управляющих и оценщиков, однако расходование средств компенсационного фонда организации на такие цели, как обеспечение дополнительной имущественной ответственности арбитражных управляющих, не предусмотрено. Кроме того, обязательным условием признания за некоммерческой организацией статуса саморегулируемой необходимо наличие стандартов и правил профессиональной деятельности и представление их регистрирующему органу. На практике большинство саморегулируемых организаций арбитражных управляющих имеет такие стандарты, которые, однако, считаются внутренними документами, в связи с чем на регистрацию не представлялись. Возникает вопрос: неужели в связи с этими обстоятельствами

такие организации могут утратить статус саморегулируемых? Кроме того, при принятии Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не были учтены позитивные результаты практической работы прежде всего саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Учет опыта функционирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих справедливо называют в литературе в качестве «необходимого условия выработки дальнейших законодательных решений, направленных на развитие института саморегулирования, распространения его на более широкий круг общественных отношений в социально-экономической сфере, что в свою очередь выступает одним из важнейших условий успешной реализации административной реформы»<sup>10</sup>.

Пример относительно давно работающих саморегулируемых организаций показывает, что, во-первых, для успешного функционирования саморегулируемых организаций необходимо наличие целого пакета нормативных документов, одного же рамочного закона недостаточно; во-вторых, «характеристики организаций саморегулирования очень сильно различаются в зависимости от сферы деятельности, являющейся предметом саморегулирования, структуры соответствующего отраслевого рынка, принципов, на которых строится членство, и целого ряда других факторов. Соответственно нахождение баланса интересов и закрепление в специальном законе компромиссных универсальных норм представляет собой в высшей степени нетривиальную задачу»<sup>11</sup>.

Недаром в настоящее время ставится вопрос о необходимости дополнительного принятия ряда федеральных законов о саморегулировании в различных сферах деятельности. Прежде всего это касается строительства, проектирования и деятельности в области инженерных изысканий, поскольку с 1 июля 2008 г. лицензирование (типичный административно-правовой метод воздействия, требующий качественного процедурного оформления) этих видов деятельности отменяется и должно быть заменено саморегулированием. На наш взгляд, законодатель избрал для «проверки на прочность» института саморегулирования не самые удачные сферы, поскольку некачественное ведение деятельности в области проектирования, строительства и инженерных изысканий может представлять существенную угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан. Вызывает сомнение и возможность осуществления указанных видов деятельности в соответствии с правилами, нормами и стандартами, выработанными практически самими субъектами предпринимательской деятельности либо их представителями.

Более того, содержание ст. 20 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не позволяет установить, какой орган должен вести реестр саморегулируемых организаций проектировщиков и строи-

---

<sup>10</sup> Карлин А. Саморегулирование — существенно значимый элемент эффективного механизма несостоятельности // Рос. юстиция. 2004. № 2. С. 16.

<sup>11</sup> См.: Мигин С. Указ. соч.

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

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

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

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

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

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

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

— орган, занимающийся разработкой стандартов и правил профессиональной деятельности;

— орган, рассматривающий вопросы конфликта интересов;

— орган, занимающийся представлением интересов саморегулируемой организации и ее членов в различных государственных и муниципальных органах.

Таким образом, налицо достаточно громоздкий аппарат; кроме того, как только эти структурные подразделения будут созданы, встанет вопрос о процессуальной регламентации их работы (в особенности контрольных и дисциплинарных органов). Соответственно саморегулируемой организации понадобятся некие процедурные акты, подобия административных регламентов, что свидетельствует о «возвращении» к административно-процедурному регулированию, но уже на ином уровне — своеобразные аналоги административных процедур неминусом должны

будут появиться и в саморегулируемых организациях, причем они будут не менее «жесткими», чем существующие административные регламенты.

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

Более того, если вернуться к вопросу о том, что деятельность в области проектирования и строительства потенциально может причинить существенный вред охраняемым законом правам и интересам других субъектов, то какое-то время спустя законодатель может прийти к выводу о невозможности полного ухода от прямых разрешительных методов воздействия, и в этом случае административные барьеры «удвоятся», а субъекты предпринимательской деятельности окажутся под двойной контрольно-надзорной нагрузкой — не только со стороны государства в лице его компетентных органов, но и со стороны саморегулируемой организации, которая, напомним, обязана проводить в отношении своих членов плановые и внеплановые проверки и имеет право по итогам этих проверок применять к ним меры дисциплинарного воздействия.

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

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

— возникновение двойного регулирования субъектов предпринимательской либо профессиональной деятельности — со стороны государства и саморегулируемой организации;

— ограничение конкуренции вследствие деятельности саморегулируемой организации;

— перенос «барьерной» активности групп специальных интересов из сферы государственного регулирования в сферу саморегулирования с

сохранением возможности извлечения административной ренты в новых институциональных условиях»<sup>12</sup>.

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

Итак, по итогам исследованных вопросов можно сделать следующие выводы:

— создание качественного административно-процедурного регулирования, равно как и развитие саморегулирования, — равнозначные и равно важные направления административной реформы;

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

— чрезмерное увлечение как одним, так и другим способом равно опасно и не принесет положительного результата;

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

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

— на определенном этапе (в развитой и зрелой саморегулируемой организации) возникает множество внутренних норм, по существу аналогичным современным административным регламентам и административным процедурам;

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

— необходимо быть готовым к тому, что практика применения Федерального закона «О саморегулируемых организациях» не даст желаемого эффекта дерегулирования, а, наоборот, окажется дополнительным инструментом «барьерного» регулирования, поскольку субъекты предпринимательской деятельности будут подвергаться двойному регулированию — как со стороны государства, так и со стороны саморегулируемой организации.

<sup>12</sup> Мигин С. Указ. соч.