

УДК 342.98

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. А. Середина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 30 июня 2011 г.

Аннотация: *исследованы административно-правовой статус саморегулируемых организаций в Российской Федерации, их основные права и обязанности. Разработаны предложения по совершенствованию российского законодательства в части формирования единых критериев для саморегулируемых организаций в различных сферах деятельности, а также установления ответственности саморегулируемых организаций за нарушение требований законодательства.*

Ключевые слова: *административно-правовой статус, саморегулируемая организация, права, обязанности и ответственность саморегулируемых организаций.*

Abstract: *the article considers the administratively-legal status of self-regulation organizations in Russian Federation. It contains analysis of main rights and obligations of self-regulation organization. In this article the author offers to improve Russian legislation in respect to formation of uniform criteria for the self-regulation organizations in various fields of activity and establishment of responsibilities these organizations for infringement the law.*

Key words: *administratively-legal status, self-regulation organization, rights, obligations and responsibility of self-regulation organization.*

2011. № 2

Для формирования правового высокоразвитого государства в Российской Федерации большая роль отводится становлению и развитию механизмов саморегулирования. Так, в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹ в целях перехода к инновационному социально ориентированному развитию государство в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности должно руководствоваться принципом создания условий для свободы предпринимательства и конкуренции, развития механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества.

Идею саморегулирования бизнеса также поддерживает Президент Российской Федерации, который в одном из интервью указал на необходимость ориентации власти на ответственность бизнеса и на его эффективную самоорганизацию².

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. распоряжения Правительства Рос. Федерации от 08.08.2009 № 1121) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

² URL: <http://www.aoontc.ru/node/333>

© Середина Н. А., 2011

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»³ (далее – Закон 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.

Необходимо отметить, что основными целями введения саморегулирования в Российской Федерации является ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования, снятие с государства излишних контрольных и надзорных функций за деятельностью субъектов в определенной предпринимательской или профессиональной сфере, а также замена регулятивных функций со стороны государства по лицензированию отдельных видов деятельности на механизм саморегулирования.

Кроме того, членство в саморегулируемых организациях заменяет признанные недостаточно эффективными механизмы государственного регулирования в части допуска на определенный рынок и контроля за соблюдением требований, необходимых для получения субъектом определенного рода хозяйственной деятельности такого допуска.

Таким образом, механизм саморегулирования основан на разработке правил и стандартов предпринимательской или профессиональной деятельности, обеспечения надлежащего контроля со стороны профессиональных объединений за деятельностью своих членов, представления или защиты интересов участников саморегулируемых организаций перед третьими лицами. Неисполнение правил, установленных саморегулируемой организацией, а также их ненадлежащее исполнение ведут к возможности применения со стороны саморегулируемых организаций дифференцированных санкций в отношении своих членов, в том числе исключение из саморегулируемой организации. Отметим, что государство, исполняя свои функции по управлению в лице уполномоченного органа, осуществляет общий надзор в соответствующей сфере деятельности. Основную контрольную нагрузку принимают на себя именно саморегулируемые организации, что значительно снижает степень административного давления на субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. Поскольку саморегулируемая организация непосредственно участвует в осуществлении публичных управленческих функций, она является субъектом административно-правовых отношений.

К сожалению, саморегулирование в Российской Федерации еще недостаточно изучено. В связи с этим представляется необходимым провести анализ статуса саморегулируемой организации в сфере административно-правовых отношений.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6076.

Саморегулируемая организация в силу ее полномочий, определенных Законом о саморегулируемых организациях, выступает в качестве одной из сторон публичного управления и является участником управленческих отношений. В рамках этих отношений она наделена правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения. При этом, поскольку саморегулируемая организация представляет собой объединение физических и/или юридических лиц и наделена правом действовать в отношениях с другими субъектами самостоятельно, от своего имени, саморегулируемые организации относятся к коллективным субъектам административного права.

Одним из существенных условий участия субъекта в административно-правовых отношениях является наличие административной правосубъектности, рассматриваемой как совокупность административной правоспособности и административной дееспособности. В целом правосубъектность – одна из обязательных юридических предпосылок правоотношений. Правосубъектность – это возможность или способность лица быть субъектом права со всеми вытекающими отсюда последствиями⁴.

Административная правоспособность – вид общей правоспособности субъекта права. Правоспособность – это возможность приобретать соответствующие права и исполнять обязанности, совершать действия и принимать решения, возбуждать административные производства и рассматривать дела об административных правонарушениях, нести ответственность в случае нарушения правовых норм и несоблюдения установленных законом требований⁵.

Административная дееспособность саморегулируемой организации – способность своими действиями приобретать права и обязанности административно-правового характера, а также осуществлять их. Дееспособность включает в себя также способность саморегулируемой организации нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с законодательством. Часто в отношении юридических лиц законодатель не использует термин «дееспособность», поскольку для юридических лиц моменты возникновения правоспособности и дееспособности юридического лица совпадают во времени и определяются моментом государственной регистрации такого юридического лица. В отношении саморегулируемой организации отметим следующее. В соответствии со ст. 3 Закона о саморегулируемых организациях таковыми признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных названным Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рын-

⁴ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2009. С. 186.

⁵ См.: Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. М., 2010. С. 928.

ка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. При этом некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации с даты внесения сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций и утрачивает статус саморегулируемой организации с даты исключения сведений о некоммерческой организации из указанного реестра.

Таким образом, саморегулируемые организации обладают двойственной правовой природой, поскольку, с одной стороны, они являются некоммерческими организациями и подлежат государственной регистрации в порядке, предусмотренном ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»⁶, с другой стороны, с момента включения в единый государственный реестр саморегулируемых организаций они приобретают особый публично-правовой статус. Следовательно, саморегулируемая организация обладает специальной (ограниченной) правоспособностью. По справедливому замечанию А. Н. Борисова, созданная некоммерческая организация до приобретения статуса саморегулируемой организации обладает еще более узкой специальной правоспособностью, предопределенной и ограниченной деятельностью по приобретению статуса саморегулируемой организации, – объединением в свой состав в качестве членов субъектов предпринимательской деятельности и (или) субъектов профессиональной деятельности определенного вида, разработкой и утверждением стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения членами саморегулируемой организации, формированием компенсационного фонда, формированием органов управления и т.п.⁷

При рассмотрении вопроса об административно-правовом статусе саморегулируемой организации целесообразно также рассмотреть характеристику прав и обязанностей этого субъекта в сфере административных правоотношений.

К *основным правам* саморегулируемой организации относятся:

1) право от своего имени оспаривать в установленном законодательством Российской Федерации порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения;

2) право участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

⁷ Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» / А. Н. Борисов. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов;

3) право вносить на рассмотрение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предложения по вопросам формирования и реализации соответственно государственной политики и осуществляемой органами местного самоуправления политики в отношении предмета саморегулирования;

4) право запрашивать в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления информацию и получать от этих органов информацию, необходимую для выполнения саморегулируемой организацией возложенных на нее федеральными законами функций, в установленном федеральными законами порядке.

При этом перечень прав саморегулируемой организации не является исчерпывающим.

В своей деятельности саморегулируемая организация *обязана*:

1) разрабатывать и устанавливать условия членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации;

2) применять меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные Законом о саморегулируемых организациях и внутренними документами саморегулируемой организации, в отношении своих членов;

3) осуществлять анализ деятельности своих членов на основании информации, представляемой ими в саморегулируемую организацию в форме отчетов в порядке, установленном уставом некоммерческой организации или иным документом, утвержденными решением общего собрания членов саморегулируемой организации;

4) обеспечивать информационную открытость деятельности своих членов, опубликовывать информацию об этой деятельности в порядке, установленном Законом о саморегулируемых организациях и внутренними документами саморегулируемой организации;

5) осуществлять контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов по соблюдению ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации;

6) рассматривать жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации.

Законодатель также закрепил некоторые ограничения прав саморегулируемой организации, ее должностных лиц и иных работников. Так, ограничение вытекает из организационно-правовой формы саморегулируемой организации – она не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность.

Саморегулируемая организация также не имеет права учреждать хозяйственные товарищества и общества, которые будут осуществлять предпринимательскую деятельность, являющуюся предметом регулирования для этой саморегулируемой организации, и становиться участником таких хозяйственных товариществ и обществ.

Кроме того, саморегулируемая организация не вправе осуществлять деятельность и совершать действия, влекущие за собой возникновение конфликта интересов саморегулируемой организации и интересов ее членов или создающие угрозу возникновения такого конфликта.

Принципы создания и получения статуса саморегулируемой организации, формирование внутренней структуры, а также непосредственно осуществляемые саморегулируемой организацией функции должны быть единообразны, независимо от отрасли, в которой формируется саморегулирование, поскольку саморегулирование предполагает наличие у саморегулируемой организации вполне определенного перечня функций, отличающего такую организацию от иного объединения предпринимателей. Законодательством, регулирующим конкретную отрасль предпринимательской или профессиональной деятельности, могут быть установлены нормы, которые учитывают специфику функционирования саморегулируемых организаций в такой отрасли исключительно при соблюдении условия о сохранении основы саморегулирования и отсутствии противоречий с общими требованиями к саморегулируемым организациям.

В то же время действующее российское законодательство, регулирующее статус саморегулируемых организаций в различных сферах предпринимательства, содержит положения, которые входят в прямой конфликт с нормами Закона о саморегулируемых организациях. В качестве особенностей предусматриваются фактически все сферы деятельности саморегулируемых организаций, и в соответствии с иными законами саморегулируемой организацией может быть названа структура, не имеющая ничего общего с саморегулируемой организацией, создание которой предусмотрено Законом о саморегулируемых организациях.

Следует также обратить внимание на такой элемент административной дееспособности, как административная деликтоспособность. Субъект административного права имеет возможность (способен) принять на себя установленные законом меры административной или дисциплинарной ответственности, т.е. терпеть отрицательные последствия совершенного правонарушения (личного, имущественного или иного характера)⁸. Де-

⁸ См.: Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. С. 928.

ликтоспособность юридических лиц наступает, как правило, с момента их учреждения и регистрации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁹ (далее – КоАП) не содержит составов административных правонарушений, за совершение которых именно саморегулируемые организации могут привлекаться к административной ответственности. Таким образом, государство, передавая саморегулируемым организациям определенные государственные полномочия и осуществляя государственный контроль (надзор) за исполнением ими предписанных законодательством требований, не имеет возможности применять к должностным лицам саморегулируемых организаций и саморегулируемым организациям необходимые санкции в случае нарушения ими требований действующего законодательства.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что административная правоспособность саморегулируемой организации представляет собой возможность выступать в качестве субъекта прав и обязанностей в сфере государственного управления. Административная правоспособность саморегулируемой организации служит основой ее административной дееспособности, являющейся необходимым условием реализации такой правоспособности, а также субъективных прав и обязанностей саморегулируемой организации в определенных административно-правовых отношениях.

В связи с этим представляется целесообразным *установить* в Законе о саморегулируемых организациях:

- перечень особенностей (отхождений от общих правил, предусмотренных названным Законом), установленных другими федеральными законами, регулирующими вопросы саморегулирования в отдельных сферах деятельности;
- основные требования к стандартам и правилам профессиональной деятельности, разрабатываемым саморегулируемыми организациями, а также внутренними документами саморегулируемых организаций.

Кроме того, предлагается внести следующие *изменения* в главу 14 КоАП:

- установить конкретные составы правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации, их должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности;
- уполномоченным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций, предоставить право возбуждать по таким составам правонарушений административное производство.

Думается, что названные меры позволят улучшить качество саморегулирования в Российской Федерации в части более точного определения правового статуса саморегулируемых организаций, создаваемых в различных отраслях экономики, обеспечения надлежащего контроля (над-

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

зора) за деятельностью саморегулируемых организаций и, как следствие, повышения качества оказываемых членами саморегулируемых организаций услуг, выполняемых работ, а также позволят оказать позитивное влияние на процесс формирования саморегулирования на добровольной основе в различных сферах экономической деятельности.

Воронежский государственный университет

Середина Н. А., соискательница кафедры административного и муниципального права

E-mail: SeredinaNA@economy.gov.ru

Тел.: 8 (495) 650-88-60, 8-963-667-65-76

Voronezh State University

Seredina N. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: SeredinaNA@economy.gov.ru

Tel.: 8 (495) 650-88-60, 8-963-667-65-76