

О. В. Романовская

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА¹

Аннотация. В статье проведено исследование правового статуса саморегулируемых организаций. Обозначены современные тенденции распространения саморегулирования на консультантов, инноваторов в области нанотехнологий, профессиональных спортсменов, частных военных компаний, операторов по обращению с отходами, субъектов информационных технологий, оптовых торговых организаций и др. Выявлено, что вовлечение данных организаций в круг субъектов конституционно-правовых отношений по вопросу осуществления государственной власти должно отвечать определенным критериям. Выделены особенности обжалования действий и решений саморегулируемых организаций с учетом принятия Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации. Представлены трудности определения подсудности судебных споров (судам общей юрисдикции или арбитражным судам) между саморегулируемой организацией и субъектами профессиональной деятельности, которые не имеют статус индивидуального предпринимателя.

Ключевые слова: саморегулирование, саморегулируемые организации, публичное управление, делегирование, властные полномочия.

O. V. Romanovskaya

*Doctor of law, professor
Head of department of State and Legal Subjects
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

SELF-REGULATORY ORGANIZATION IN THE SYSTEM OF ENTITIES OF PUBLIC LAW

Abstract. In the article researches the legal status of self-regulatory organizations. Author marked modern trends in the proliferation of self-regulation for consultants, innovators in the field of nanotechnology, professional athletes, private military companies, operators of waste management, subjects of information technology, wholesalers, etc. Author revealed that the involvement of these organizations in a range of subjects of constitutional legal relations in question the exercise of state power must meet certain criteria. Author highlighted features of the appeals against actions and decisions of self-regulatory organizations considering the adoption of the code of administrative procedure of the Russian Federation. Author presented the difficulties of determining jurisdiction litigation (courts of General jurisdiction or arbitration courts) between the self-regulatory organization and of professional actors who do not have the status of an individual entrepreneur.

Key words: self-regulation, self-regulatory organization, public management, delegation, authority.

Правовой статус саморегулируемых организаций (СРО) определяется Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [8]. Данный нормативный акт не стал основой для создания каких-то новых субъектов права, а, скорее всего, был призван систематизировать уже существующие. СРО появились задолго до указанного Федерального закона. Однако именно

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051

он «вдохнул новую жизнь» в развитие саморегулирования в нашей стране. Появилось значительное число СРО с обязательным членством: аудиторов, оценщиков, строителей и др. Данная тенденция сохранена. Так, принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7]. Данный документ вступил в силу 11 января 2016 г. (устанавливается двухлетний переходный период, в течение которого допускаются определенные отступления от основных требований). Он распространяется на саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй.

Предложения по созданию новых СРО оформляются в виде специальных законопроектов. В числе скандальных следует упомянуть проект Федерального закона № 374502-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (внесен депутатами Е.А. Фёдоровым и А.В. Романовым). Суть предлагаемой новеллы заключается во введении института саморегулирования СМИ. В Пояснительной записке указывается: «Целью разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (в части введения института саморегулирования) является создание предпосылок для формирования эффективного нормативного регулирования деятельности редакций средств массовой информации, введение института саморегулирования редакций средств массовой информации как обязательного условия выхода на рынок редакций средств массовой информации, являющихся юридическими лицами, а также последовательной гармонизации российского законодательства с международным законодательством и практикой».

Предлагается ввести обязательное членство в СРО для консультантов [14, с. 29], инноваторов в области нанотехнологий [4, с. 79], профессиональных спортсменов [5, с. 36], частных военных компаний [6, с. 7], операторов по обращению с отходами [12, с. 74], субъектов информационных технологий [13, с. 23], оптовых торговых организаций [1, с. 26] и др. В научной практике происходит постоянная «примерка» системы саморегулирования для той или иной сферы деятельности. Обосновывается это наличием различных позитивных факторов:

1. Необходимость развития административной реформы, одним из направлений которой выступают снятие бюрократических барьеров и повышение роли институтов гражданского общества.

2. Экономия государственных финансовых ресурсов, поскольку СРО должна действовать на принципах самофинансирования.

3. СРО вовлекаются в систему государственного регулирования и управления.

4. Происходит реализация права граждан на участие в управлении делами государства. СРО представляют собой элемент демократического общества и правового государства.

Для того, чтобы оценить заявленные перспективы, необходимо представить общий анализ проблематики института саморегулирования. Статья 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» устанавливает, что 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.

Согласно статье 3 Закона саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» 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. СРО признается некоммерческая организация.

В соответствии со статьей 4 закона предметом саморегулирования является предпринимательская или профессиональная деятельность субъектов, объединенных в саморегулируемые организации. СРО не только разрабатывает и утверждает стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, но и устанавливает меры дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемой организации за нарушение требований этих стандартов и правил. На основе этого можно сделать вывод, что государство допускает создание частных структур, уполномоченных на нормотворчество, обязательное для «внешних» субъектов, а также на осуществление контроля за соблюдением данных норм и привлечение к ответственности при выявлении нарушений. Налицо передача части государственно-властных полномочий. Данный вывод обусловлен еще и тем, что введение саморегулирования подается как замена таких форм государственного регулирования, как лицензирование и аккредитация. Логика проста. Лицензирование являлось формой государственного контроля за тем или иным видом предпринимательской или профессиональной деятельности. Отказ от лицензирования создавал бы определенный вакуум, когда больше всего возможностей получает хозяйствующий субъект, желающий получить прибыль, не оглядываясь на требования российского законодательства. Саморегулирование, приходя на смену государственному регулированию, выступает не как частный субъект, а как носитель властных полномочий. СРО в таком случае вправе принимать как нормативные правила, так и индивидуальные обязательные предписания. В случае их нарушения СРО уполномочено на привлечение нарушителя к ответственности. А исключение из состава СРО равносильно лишению лицензии и выступает как запрет на осуществление предпринимательской или профессиональной деятельности.

Однако если государство допускает возможность передачи части государственных полномочий негосударственным структурам, возникает целый ряд существенных проблем, имеющих как теоретическое, так и практическое значение. К таковым, в частности, будут относиться:

- каким критериям должны отвечать негосударственные структуры, чтобы им могли быть переданы государственные полномочия?
- как закон должен определять модель взаимоотношений между негосударственными структурами и управляемыми субъектами?
- как государство должно гарантировать с одной стороны эффективность управления, с другой – отсутствие злоупотребления со стороны негосударственных структур?

Приведенные вопросы затрагивают конституционные основы построения государственной власти в Российской Федерации. Постановка таких вопросов выводит статус саморегулируемых организаций на иной уровень. Они перестают быть институтами частного права, включаясь в систему осуществления публичных полномочий [3, с. 44].

Следует обратить внимание также на природу нормативных актов, вырабатываемых СРО. Неясно, каково их место в правовой системе Российской Федерации. Неясен также порядок обжалования действий должностных лиц саморегулируемых организаций, действующих на основании приведенных нормативных актов. Статья 11 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»

содержит общее правило: «Любой член саморегулируемой организации в случае нарушения его прав и законных интересов действиями (бездействием) саморегулируемой организации, ее работников и (или) решениями ее органов управления вправе оспаривать такие действия (бездействие) и (или) решения в судебном порядке, а также требовать в соответствии с законодательством Российской Федерации возмещения саморегулируемой организацией причиненного ему вреда». Но законодатель «забыл», что в этом случае СРО выступает как орган, осуществляющий публичное управление. Предприниматель, обжалуя действия СРО, направленные на привлечение его к ответственности, не инициирует спор о праве. СРО реализует публичный интерес. Более того, реагирование на нарушение является его публичной обязанностью. Если СРО не будет выполнять функции, возложенные на нее законом, тогда теряется весь смысл саморегулирования.

Споры, возникающие из административно-правовых отношений, рассматриваются как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами. В соответствии со статьей 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

С одной стороны, норма КАС дает возможность обжаловать решения СРО в порядке административного судопроизводства, поскольку есть указание на объект обжалования – решения (действия) органа (организации, лица), наделенного государственными или иными публичными полномочиями. СРО будет выступать той организацией, которая наделена либо государственными (при наличии обязательного членства), либо публичными (при наличии добровольного членства) полномочиями [9, с. 7]. Но с другой стороны, в этой части до сих пор действует Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», которое разъясняет: «К таким лицам, в частности, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации, государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (статьи 2, 21, 26, 32 Федерального закона «О техническом регулировании»), государственные учреждения, подведомственные федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости (статья 3 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»)».

Статья 29 АПК РФ закрепляет подведомственность арбитражным судам экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Так, дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной

экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц будут рассматриваться в арбитражном суде. Фраза «иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» некоторым авторам позволяет распространять общую формулировку на счет органов и должностных лиц саморегулируемых организаций [2]. Представляется, что такая точка зрения выглядит спорной, поскольку государство так и не определилось, что представляет собой СРО, какова природа выполняемых ею публичных полномочий. Кроме того, налицо конкуренция норм, когда членство в СРО предусмотрено для так называемых лиц свободной профессии. В этом случае СРО объединяет не по признаку предпринимательской деятельности, а по выполнению профессиональной функции. Ярким примером подобного саморегулирования может выступать самоорганизация медицинского сообщества. Со стороны медицинского сообщества саморегулирование понимается как форма самоорганизации всех медицинских работников вне зависимости от их формы профессиональной деятельности [10, с. 78]. Одним из самых ярких сторонников саморегулирования в сфере здравоохранения выступает Леонид Рошаль. Именно по его инициативе и при поддержке многих политических институтов было создано Некоммерческое партнерство «Национальная медицинская палата» [11] (далее – НМП). В соответствии с Уставом НМП основной целью Палаты является содействие членам Палаты в осуществлении деятельности, направленной на объединение всего медицинского сообщества для введения системы саморегулирования в профессиональной и предпринимательской деятельности на принципах обязательного членства в медицинских объединениях, управления профессиональной деятельностью врачей, фельдшеров, медицинских сестер и акушерок, подготовки и переподготовки медицинских кадров с целью улучшения качества оказания медицинской помощи.

Как видно, изначально ставятся задачи «на будущее», поскольку в настоящее время каких-либо организаций с обязательным членством медицинских работников не создано. Как пишет Л. Рошаль: «Саморегулирование это когда медицинские работники сами следят за уровнем профессионального образования, знаниями и умением каждого члена профессиональной медицинской ассоциации и создают для этого соответствующие структуры, когда профессиональные медицинские организации сами разрабатывают стандарты, протоколы и медицинские рекомендации и сами следят за их исполнением, когда медики сами обеспечивают чистоту своих рядов, освобождаясь от тех, кто позорит их... Медицинская ассоциация отвечает за каждого своего члена, а каждый член ассоциации обязан работать по стандартам, протоколам и медицинским рекомендациям, соблюдая этические нормы, разработанные НМП» [11]. Таким образом, СРО в сфере здравоохранения должно объединять всех медицинских работников, членство в СРО должно быть обязательным и являться условием допуска к профессии.

При таком подходе к саморегулированию возникнут проблемы отнесения к виду подведомственности споров между врачами и СРО. Напомним, что врач может выступать как работник медицинской организации и как индивидуальный предприниматель. Непонятно, будет ли меняться в зависимости от этого подведомственность судебного спора?

Приведенные доводы позволяют сделать общий вывод. Современный закон о саморегулируемых организациях отличается внутренней противоречивостью. Он не содержит единой концепции о месте и роли анализируемых структур как в системе субъектов гражданского, так и публичного права, требует серьезной законодательной корректировки. Определение же места саморегулируемых организаций в кругу субъектов публичного управления должно происходить с обязательным привлечением научной юридической общественности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева Л.В. Пределы саморегулирования торговой деятельности / Л.В. Андреева // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2015. — № 4. — С. 26–29.
2. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008) / А.Н. Борисов // *Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]*. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 18.05.2016).
3. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.
4. Иншакова А.О. О деятельности саморегулируемых организаций в сфере нанотехнологий / А.О. Иншакова, И.А. Турбина // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2015. — № 8. — С. 79–83.
5. Корчагин Е.В. Правовой статус спортивной федерации как саморегулируемой организации в свете изменений гражданского законодательства о юридических лицах / Е.В. Корчагин // *Юрист*. — 2015. — № 18. — С. 36–41.
6. Кудашкин А.В. К вопросу о саморегулировании в деятельности по оказанию частных услуг военного назначения: проблема выбора правовой модели / А.В. Кудашкин // *ЭНИ «Военное право»*. — 2015. — № 2. — С. 4–11.
7. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 2015. — № 29 (часть I). — Ст. 4349.
8. О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 2007. — № 49. — Ст. 6076.
9. Романовский Г.Б. Конституционное право граждан на судебную защиту / Г.Б. Романовский // *Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство»*. — 2015. — Т. 3, № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращения 10.05.2016).
10. Романовский Г.Б. Правовой статус профессиональных некоммерческих организаций. Профсоюз, саморегулируемая организация или отдельное образование? Принципы автономии профессионального сообщества: отечественный и зарубежный опыт / Г.Б. Романовский // *Правовые вопросы в здравоохранении*. — 2014. — № 9. — С. 62–81.
11. Рошаль А. Что такое саморегулирование профессиональной деятельности в здравоохранении / А. Рошаль // *НП «Национальная Медицинская Палата» [Электронный ресурс]*. — Режим доступа: <http://www.nacmedpalata.ru/?action=show&id=%20611> (дата обращения 17.05.2016)
12. Севастьянова А.Р. Саморегулирование в сфере обращения с отходами: гражданско-правовой аспект / А.Р. Севастьянова // *Бизнес, Менеджмент и Право*. — 2015. — № 1. — С. 74–79.
13. Северин В.А. Саморегулирование в информационной сфере безопасности бизнеса / В.А. Северин // *Безопасность бизнеса*. — 2015. — № 2. — С. 23–26.
14. Ситдикова Л.Б. Частноправовые и публично-правовые начала саморегулируемых организаций в сфере консультационной деятельности / Л.Б. Ситдикова // *Юридический мир*. — 2015. — № 11. — С. 28–32.

REFERENCES

1. Andreeva L.V. The Limits of Self-regulation of Trading Activity. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 2015, no. 4, pp. 26–29 (in Russian).
2. Borisov A.N. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 1 dekabria 2007 g. № 315-FZ «O samoreguliruemymkh organizatsiiakh» (postateinyi) (Podgotovlen dlia sistemy Konsul'tantPlus, 2008)* [The comment to the Federal law of December 1, 2007 no. 315-FZ "On self-regulatory organizations" (itemized) (It is prepared for the ConsultantPlus system, 2008)]. Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed: 18.05.2016).
3. Romanovskii G.B. (ed.) *Gosudarstvennaia vlast' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: poniatie, organizatsiia, printsipy* [The government in region of the Russian Federation: concept, organization, principles] Moscow, Iurlitinform Publ., 2016, 288 p.

4. Inshakova A.O., Turbina I.A. On Self-Regulated Organizations' Activity in the Nano-technology Sphere. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: experience, analysis, practice*, 2015, no. 8, pp. 79–83 (in Russian).

5. Korchagin E.V. Legal status of sports federation as self-regulatory organization in the light of changes of the civil legislation on legal entities. *Iurist = Jurist*, 2015, no. 18, pp. 36–41 (in Russian).

6. Kudashkin A.V. On the issue of self-regulation in the provision of private military services: the problem of the choice of legal model. *ENI «Voennoe pravo» = Electronic scholarly edition (ENI) «Military law»*, 2015, no. 2, pp. 4–11 (in Russian).

7. On self-regulatory organizations in the sphere of the financial market and about modification of articles 2 and 6 of the Federal law «On Modification of Separate Legal Acts of the Russian Federation»: the federal law of July 13, 2015 no. 223-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation of the Russian Federation*, 2015, no. 29 (part I), art. 4349.

8. On self-regulatory organizations: the federal law of December 1, 2007 No. 315-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation of the Russian Federation*, 2007, no. 49, art. 6076.

9. Romanovskii G.B. The constitutional right of citizens to judicial protection. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo» = Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2015, vol. 3, no. 1. Available at: <http://esj.pnzgu.ru> (accessed: 10.05.2016).

10. Romanovskii G.B. Legal status of professional non-profit organizations. Labor union, self-regulatory organization or separate education? Principles of an autonomy of professional community: domestic and foreign experience. *Pravovye voprosy v zdavookhraneniі = Legal questions in health care*, 2014, no. 9, pp. 62–81 (in Russian).

11. Roshal' L. *Chto takoe samoregulirovanie professional'noi deiatel'nosti v zdavookhraneniі* (What is the self-regulation of professional activity in health care) Available at: <http://www.nacmedpalata.ru/?action=show&id=%20611> (accessed: 17.05.2016)

12. Sevast'ianova A.R. Self-regulation in the sphere of the address with waste: civil aspect. *Biznes, Menedzhment i Pravo = Business, Management and Right*, 2015, no. 1, pp. 74–79 (in Russian).

13. Severin V.A. Self-regulation in the information sphere of safety of business. *Bezopasnost' biznesa = Business Security*, 2015, no. 2, pp. 23–26 (in Russian).

14. Sitdikova L.B. Private-Law and Public-Law Fundamentals of Self-Regulating Organizations in the Sphere of Consultation Activities. *Iuridicheskii mir = Juridical World*, 2015, no. 11, pp. 28–32 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовская Ольга Валентиновна — доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

AUTHOR

Romanovskaya Olga Valentinovna — Doctor of law, professor, Head of department of State and Legal Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовская О.В. Саморегулируемые организации в системе субъектов публичного права / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2016. — Т. 4, № 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovskaya O.V. Self-regulatory organization in the system of entities of public law. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2016, vol. 4, no. 2, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).