

ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ САМОРЕГУЛИРУЕМЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ИХ НАЦИОНАЛЬНЫМ ОБЪЕДИНЕНИЯМ: ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Аннотация. В статье саморегулируемые организации рассматриваются как субъекты, непосредственно задействованные в системном регулировании экономики путем осуществления ими своих функций, направленных на упорядочивание отношений применительно к саморегулируемым видам деятельности. В определенных отраслях экономики федеральными законами предусмотрены национальные объединения саморегулируемых организаций: порядок их создания, функции, права и обязанности. До появления саморегулируемых организаций некоторые из указанных функций, в том числе регулятивные, дисциплинарные, обеспечительные, контрольные, выполнялись государственными органами. Передача государственных функций саморегулируемым организациям и их национальным объединениям является одним из приоритетных направлений государства в рамках административной реформы, сопряженным с проблемами как объективного, так и субъективного характера. К проблемам объективного характера относятся законодательные ограничения количества саморегулируемых организаций в определенной отрасли экономики, пробелы в нормативном урегулировании процессов создания национальных объединений саморегулируемых организаций, определения их правового статуса, прав и обязанностей. К проблемам субъективного характера относятся ненадлежащее выполнение полномочий отдельными должностными лицами исполнительных органов государственной власти, противоречия внутри профессиональных сообществ.

По мнению автора, для преодоления указанных проблем необходимо последовательно придерживаться основных направлений Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, для чего следует: во-первых, сформировать единые подходы к регулированию деятельности института национальных объединений саморегулируемых организаций, законодательно определив понятие «национальное объединение саморегулируемых организаций», его правовой статус; во-вторых, избегать необоснованного ограничения прав участников профессиональных сообществ на объединение в саморегулируемые организации.

Ключевые слова: саморегулирование; саморегулируемая организация; модель саморегулирования; национальное объединение; некоммерческое партнерство; дееспособность; функции саморегулируемых организаций; переход государственных функций; административная реформа; кадастровый инженер.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.129.8.073-078

© Грейдин О. И., 2017

* Грейдин Олег Игоревич, кандидат юридических наук, доцент Крымского филиала Российского государственного университета правосудия
grey_dean@inbox.ru
295000, Россия, г. Симферополь, ул. Павленко, д. 5

ИНСТИТУТ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

Институциональному развитию саморегулирования благоприятствует экономическая политика государства. Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики определено в качестве приоритетного направления административной реформы, которое последовательно отражено в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р; Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р.

Согласно Концепции совершенствования механизмов саморегулирования будущая общегосударственная модель саморегулирования предусматривает закрепление трехуровневой структуры института саморегулирования. Первый уровень — отдельные профессионалы или субъекты предпринимательской деятельности, которые осуществляют хозяйственную деятельность и являются членами саморегулируемых организаций в соответствующей области. Второй уровень — саморегулируемые организации, которые объединяют профессионалов или субъектов предпринимательской деятельности и выполняют функции, возложенные на них законодательством РФ и установленные локальными нормативными актами саморегулируемых организаций и их решениями. Третий уровень — национальные объединения по отраслям, основными функциями которых являются разработка феде-

ральных стандартов деятельности и кодексов этики, а также взаимодействие с отраслевым регулятором по вопросам функционирования отрасли и интересов ее участников.

Определяющим критерием каждого уровня в структуре института саморегулирования являются функции, которые он выполняет.

ФУНКЦИИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Функции саморегулируемых организаций определены в ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». В соответствии с ч. 2 ст. 6 этого Закона саморегулируемая организация, наряду с установленными ч. 1 этой статьи основными функциями, вправе осуществлять иные предусмотренные федеральными законами и уставом некоммерческой организации функции, которые закреплены в ст. 22.1 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», ст. 19 Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», ч. 1 ст. 36 Федерального закона от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации», ч. 5 ст. 17 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», ч. 6 ст. 30 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее — Закон № 221-ФЗ) и др.

В юридической науке сформировалось несколько взглядов на природу функций саморегулируемых организаций. Одни ученые рассматривают их через призму публичного управления¹. К такому же выводу приходит Конституционный Суд РФ в п. 3.1. постановления от 19.12.2005 № 12-П. Другие ученые разделяют их на частноправовые и публично-правовые². Третьи считают, что осуществление саморегулируемой организацией управлен-

¹ Баймуратова З. М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; Талапина Э. В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5 ; Лаутс Е. Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания // Банковское право. 2011. № 6 ; Денисова А. Правовой статус саморегулируемых организаций в РФ // СПС «КонсультантПлюс» ; Денисов С. А. Саморегулирование или самоорганизация? // Гражданское право современной России / сост. О. М. Козырь и А. Л. Маковский. М., 2008.

² Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

ческих и контрольных функций в отношении своих членов, составляющее совокупность ее прав и обязанностей, возникает не в силу нормативного указания, а вследствие делегирования членами саморегулируемой организации, добровольно вступающими в ее ряды, части принадлежащих им компетенций, прав и обязанностей, признания ее старшинства и выражения готовности следовать ее указаниям³, из чего следует вывод о частноправовой природе функций саморегулируемых организаций⁴.

Согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах одним из направлений работы в рамках административной реформы являются разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, упраздняющих избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти, позволяющих передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций у органов исполнительной власти.

Передача государственных функций саморегулируемым организациям происходит с момента предоставления некоммерческой организации статуса саморегулируемой, а объединению саморегулируемых организаций — статуса национального объединения.

Не углубляясь в дискуссию о правовой природе этих функций, можно прийти к однозначному выводу о сопряженности реализации механизма наделения публичными функциями саморегулируемых организаций и их национальных объединений с различными проблемами.

ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ САМОРЕГУЛИРУЕМЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ИХ НАЦИОНАЛЬНЫМ ОБЪЕДИНЕНИЯМ

Как верно указывает Д. А. Петров, «законодательство содержит примеры отсутствия вариативности выбора, когда для одного вида

деятельности допускается создание одной саморегулируемой организации. Такие организации вовлекаются в орбиту государственного регулирования, становясь квазисаморегулируемыми. Их статусные функции трансформируются, поскольку государственные органы управления получают широкие возможности непосредственного воздействия на реализацию регулятивной, контрольной, дисциплинарной и иных функций, что в конечном итоге приводит к созданию возможности прямого активного государственного регулирования за счет самого предпринимательского (профессионального) сообщества»⁵. Так, согласно данным Службы Банка России по финансовым рынкам в государственном реестре СРО микрофинансовых организации зарегистрированы две саморегулируемые организации: НП «Межрегиональный союз микрофинансовых организаций «Единство»» и НП «Объединение микрофинансовых организаций «Мир»»⁶. В соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» для приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческая организация должна соответствовать следующему требованию: объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее 26 % от общего количества финансовых организаций, осуществляющих соответствующий вид деятельности.

Не оспаривая причин, побудивших законодателя ввести жесткие требования к минимальному количеству членов таких саморегулируемых организаций, приходим к выводу о весьма условной передаче государственных функций саморегулируемым организациям, которая происходит юридически, однако фактически остается в ведении соответствующих государственных органов и их должностных лиц.

Несовершенное законодательство, содержащее пробелы в нормативном регулировании процессов передачи государственных функций саморегулируемым организациям, ненадле-

³ Петров Д. А. Функции саморегулируемой организации // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5 «Юриспруденция». 2015. № 2 (27). С. 27.

⁴ Лескова Ю. Г. Саморегулирование как средство организации и упорядочивания предпринимательских отношений // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 60—61.

⁵ Петров Д. А. Функции саморегулируемой организации. С. 83

⁶ URL: https://www.cbr.ru/sbrfr/archive/fsfr/ffms/ru/contributors/microfinance_org/state_registerSRO_microfinance_org/index.html (дата обращения: 09.01.2017).

жащее выполнение полномочий отдельными должностными лицами порождают противоречия между органами государственной власти и профессиональными сообществами, а также внутри самих профессиональных сообществ. В качестве примеров можно обратиться к ситуациям вокруг создания национального объединения саморегулируемых организаций оценщиков и национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров. Если в первом случае нормальному функционированию Национального совета по оценочной деятельности, зарегистрированного в качестве национального объединения, препятствуют противоречия внутри профессионального сообщества, которые несут в себе ярко выраженные черты корпоративного конфликта, связанного с формированием его органов управления (см. подробнее материалы дела № А40-162158/12-87-1020), то совершенно иначе обстоит дело с созданием национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром) 08.07.2016 по результатам рассмотрения заявления ассоциации «Национальная палата кадастровых инженеров» (далее — Ассоциация) от 06.07.2016 № 96/07/2016 о регистрации Ассоциации в качестве национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров было принято решение об отказе во внесении Ассоциации в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров в качестве национального объединения в связи с тем, что по состоянию на указанную дату в государственном реестре саморегулируемых организаций кадастровых инженеров зарегистрировано национальное объединение саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, созданное в соответствии с ч. 2 ст. 30.3 Закона № 221-ФЗ.

Росреестром 08.07.2016 также было принято решение о регистрации в государственном реестре саморегулируемых организаций кадастровых инженеров в качестве национального объединения некоммерческого партнерства «Национальный совет по кадастровой деятельности» (далее — Партнерство).

Ассоциация обратилась в Арбитражный суд города Москвы с заявлением об оспаривании указанных решений и о понуждении восстановить нарушенные права заявителя.

Арбитражным судом г. Москвы были установлены следующие нарушения Росреестра:

- 1) заявление Партнерства датируется 05.07.2016, было подано в Росреестр 06.07.2016. Решение о включении Партнерства в реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров должно было быть принято по истечении трех рабочих дней с даты представления в орган государственного надзора соответствующих документов, т.е. не ранее 11.07.2016;
- 2) саморегулируемые организации, входящие в состав Партнерства, получили статус саморегулируемых организаций 08.07.2016, соответственно, заверенные некоммерческой организацией копии заявлений саморегулируемых организаций кадастровых инженеров о вступлении в такую некоммерческую организацию не могли быть приложены к заявлению от 05.07.2016, поскольку соответствующего статуса на момент подачи заявления такие саморегулируемые организации не имели и не обладали специальной правосубъектностью;
- 3) имело место нарушение требований о минимальном количестве членов (ч. 2 ст. 30.3 Закона № 221-ФЗ). Заявитель в судебном заседании пояснил, что Партнерство является некоммерческой организацией, членами которой, согласно выписке из ЕГРЮЛ, являются два субъекта: СРО НП «Объединение профессионалов кадастровой деятельности»; НП «Первое национальное объединение кадастровых инженеров». В то же время по состоянию на 05.07.2016 в государственном реестре саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью, содержались сведения о 31 саморегулируемой организации в сфере кадастровой деятельности, из которых сведения о 4 были исключены из реестра, а 27 саморегулируемых организаций имели действующий статус. Из 27 саморегулируемых организаций 17 числилось в составе Ассоциации. Соответственно, на момент принятия решения о регистрации Партнерство не включало в состав более 50 % саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Наличие неразрешенного вопроса о создании национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров

не только препятствует выполнять последним свои функции, но, по сути, создало условия невозможности обжалования решений о приостановлении осуществления кадастрового учета.

Частью 1 ст. 26.1 Закона № 221-ФЗ предусмотрен обязательный досудебный порядок обжалования таких решений в апелляционных комиссиях, созданных при Росреестре и его территориальных органах.

В соответствии с ч. 3 ст. 26.1 Закона № 221-ФЗ апелляционная комиссия формируется органом регистрации прав в каждом субъекте Российской Федерации. В состав апелляционной комиссии включаются по три представителя соответственно от органа регистрации прав и национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров (далее — национальное объединение), которые подлежат ротации один раз в два года.

Таким образом, при обжаловании решений о приостановлении осуществления кадастрового учета в рамках арбитражного или гражданского процесса иски будут возвращены в порядке п. 5 ч. 1 ст. 129 АПК РФ либо п. 1 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ. Обжаловать же указанные решения в апелляционных комиссиях на сегодняшний день невозможно по причине отсутствия таковых.

Особое внимание следует обратить на условия, которые привели к такой ситуации. 01.07.2016 вступили в силу положения Федерального закона от 30.12.2015 № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном кадастре недвижимости” и статью 76 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» (далее — Закон № 452-ФЗ). В соответствии с ч. 2 ст. 30.3 Закона № 221-ФЗ в данной редакции национальным объединением признается некоммерческая организация, членами которой являются более 50 % саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и сведения о которой внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Однако в соответствии с ч. 2 ст. 30.3 Закона № 221-ФЗ в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федера-

ции», вступившего в законную силу 04.07.2016, национальным объединением признается некоммерческая организация, членами которой являются более 50 % саморегулируемых организаций кадастровых инженеров и сведения о которой внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Наличие в базовой редакции Федерального закона № 452-ФЗ пробелов в регулировании процедуры создания национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров привело к необходимости внесения срочных поправок. Оценивая позитивно стремления законодателя усовершенствовать положения указанных законов, следует обратить внимание, что в период недостаточной правовой определенности создаются условия возможности злоупотребления служебным положением должностных лиц в исполнительных органах государственной власти.

Этот вывод подтверждает тезис, изложенный в разд. 4 Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, в соответствии с которым сейчас отсутствуют единые подходы к регулированию деятельности института национальных объединений саморегулируемых организаций, их полномочий, прав и обязанностей. В частности, Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» не использует термин «национальное объединение саморегулируемых организаций» и не определяет правовой статус такого объединения. Таким образом, цель создания основополагающего нормативного правового акта Российской Федерации достигнута не в полной мере.

Совершенствование национального законодательства не сможет в полной мере разрешить проблемные вопросы в указанной сфере. В этой связи следует обеспечить условия наибольшего благоприятствования для создания соответствующих национальных объединений со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности, в частности путем устранения возможности злоупотребления служебным положением должностными лицами; содействовать формированию стойких внутриобщественных связей (солидарности внутри профессиональных сообществ).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Денисов С. А. Саморегулирование или самоорганизация? // Гражданское право современной России / сост. О. М. Козырь и А. Л. Маковский. — М., 2008.
2. Лаутс Е. Б. Юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания // Банковское право. — 2011. — № 6.
3. Лескова Ю. Г. Саморегулирование как средство организации и упорядочивания предпринимательских отношений // Российская юстиция. — 2012. — № 5.
4. Петров Д. А. Функции саморегулируемой организации // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5 «Юриспруденция». — 2015. — № 2 (27).
5. Талапина Э. В. Новые институты административного права // Государство и право. — 2006. — № 5.

Материал поступил в редакцию 21 января 2017 г.

DELEGATION OF STATE FUNCTIONS TO SELF-REGULATING ORGANIZATIONS AND THEIR NATIONAL ASSOCIATIONS: PROBLEMS OF THE TRANSITION PERIOD

GRAIDIN Oleg Igorevich — PhD in Law, Associate Professor at the Crimean Branch of the Russian State University of Justice
grey_dean@inbox.ru
420008, Russia, Simferopol, Pavlenko Str., 18

Review. *In the article, self-regulating organizations are regarded as being directly involved in systemic regulation of economy by exercising their functions aimed at streamlining relations associated with self-regulating activities. In certain economic industries federal laws provide for national associations of self-regulating organizations: the order of foundation, functions, rights and responsibilities. Prior to the emergence of self-regulating organizations, some of these functions, including regulatory, disciplinary, security and control, were carried out by state authorities.*

Delegation of state functions to self-regulating organizations and their national associations is one of priorities of the State in the context of administrative reform that settles both objective and subjective problems. Problems of objective nature include legislative restrictions on the number of self-regulating organizations in a particular sector of the economy, gaps in the normative regulation of the processes of establishing national associations of self-regulating organizations, determination of their legal status, rights and obligations. Problems of subjective nature include inadequate performance of duties by individual officials of executive bodies of state power, and contradictions within professional communities.

In the view of the author, in order to overcome these problems, it is necessary to consistently follow the main lines of the Concept of Improving Self-regulation Mechanisms, for which purpose, first, unified approaches to the regulation of the institute of national associations of self-regulating organizations should be formed by means of defining legislatively the concept of "national association of self-regulating organizations" and its legal status. Second, undue restrictions on the rights of members of professional communities to join self-regulating organizations should be avoided.

Keywords: *Self-regulation, self-regulatory organization, self-regulation model, National Association, non-profit partnership, legal capacity, functions of self-regulating organizations, delegation of public functions, administrative reform, cadastral engineer.*

BIBLIOGRAPHY

1. Denisov, S. A. Self-regulation or self-organization? /Civil Law of Modern Russia / Comp. O. M. Kozyr and A. L. Makovsky. — M., 2008.
2. Leskova, Yu. G. Self-regulation as a means of organizing and systematizing business relations // Russian Justice. — 2012. — № 5.
2. Louts, E. B. The legal entity of public law and the public-law company // Banking Law. — 2011. — № 6.
3. Petrov, D. A. Functions of the self-regulating organization // Bulletin of the Volgograd State University. Ser. 5. Jurisprudence. — 2015. — № 2 (27).
5. Talapina, E. V. New institutions of Administrative Law // The State and Law. 2006. № 5.