



**СЕЛИВАНОВСКИЙ  
АНТОН СЕРГЕЕВИЧ**

заместитель  
заведующего кафедры  
предпринимательского  
права НИУ ВШЭ,  
кандидат юридических наук



**СЕЛИВАНОВСКАЯ  
МАРИЯ ЕФИМОВНА**

старший преподаватель  
кафедры  
предпринимательского  
права НИУ ВШЭ

## ПЕРЕХОД ОТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ К САМОРЕГУЛИРОВАНИЮ\*

В статье рассматриваются вопросы введения обязательного членства в саморегулируемой организации вместо получения лицензии в уполномоченном государственном органе. Дается сравнительный анализ преимуществ и недостатков саморегулирования по сравнению с режимом лицензирования.

*Ключевые слова: саморегулируемая организация, субъекты предпринимательской деятельности, интересы потребителей, конфликт интересов, компенсационные фонды*

Начиная с 2008 г. в качестве альтернативы лицензированию в России применяется модель обязательного саморегулирования.

На сегодняшний день в России существует общий принцип свободы профессиональной и предпринимательской деятельности, однако осуществление некоторых видов такой деятельности возможно только при соблюдении установленных законом требований. До

недавнего времени таким требованием в некоторых сферах было исключительно наличие специального разрешения — лицензии, выданной уполномоченным органом. Однако, по мнению многих специалистов и предпринимателей, лицензирование изжило себя и превратилось в обыкновенную куплю-продажу лицензий<sup>1</sup>. По ряду причин экономического и политического характера (включая указанную выше) российский законодатель в отношении некоторых видов пред-

\* Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> В частности, такое мнение неоднократно высказывал председатель Комитета по собственности ГД РФ В.С. Плескачевский.

принимательской и профессиональной деятельности установил иное требование — обязательное участие в саморегулируемой организации (СРО)<sup>2</sup>.

Новый порядок означает, что вместо получения лицензии в федеральном органе исполнительной власти или иной организации, уполномоченной законом на выдачу лицензий, соответствующие субъекты обязаны быть членами саморегулируемых организаций и именно такое членство дает им право осуществлять свою деятельность.

Перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию<sup>3</sup>, устанавливается Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон о лицензировании)<sup>4</sup>, а обязательное участие в СРО предусматривается отдельными законами о соответствующих видах деятельности. На сегодняшний день модель обязательного саморегулирования введена в отношении следующих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности:

- арбитражных управляющих<sup>5</sup>;
- оценщиков<sup>6</sup>;

- аудиторов и аудиторских организаций<sup>7</sup>;
- строительных, проектных и изыскательских организаций<sup>8</sup>;
- субъектов, осуществляющих энергетическое обследование<sup>9</sup>;
- ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов<sup>10</sup>;
- кредитных кооперативов<sup>11</sup>;
- теплоснабжающих и теплосетевых организаций<sup>12</sup>.

В связи с увеличением количества видов деятельности, в отношении которых законодатель заменяет обязательное лицензирование обязательным участием в СРО, актуален вопрос о соотношении лицензирования и участия в СРО, а также о балансе интересов субъектов предпринимательской деятельности в связи с такой заменой. Ниже мы рассмотрим основные аспекты этого вопроса.

## Лица, предоставляющие допуск к осуществлению деятельности, их количество

Допуск к осуществлению деятельности предоставляется соответствующим уполномоченным лицом — лицензирующим органом или саморегулируемой организацией. Лицензирующими органами являются федеральные органы исполнительной власти Рос-

<sup>2</sup> Следует отметить, что обязательное членство в СРО является не единственной альтернативой лицензированию. Например, в сфере морских перевозок опасных грузов предполагается замена лицензирования обязательным страхованием гражданской ответственности, а в сфере производства и технического обслуживания медицинской техники — введением технического регламента; еще одним вариантом является установление аккредитации вместо лицензирования (см., напр., ч. 5, 6 и 7 ст. 22 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

<sup>3</sup> В данной статье рассматриваются в основном вопросы лицензирования, регулируемые Законом о лицензировании. Помимо этого существует целый ряд нормативных актов, регулирующих иные подлежащие лицензированию сферы — банковскую, страховую, деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг и др., однако замена лицензирования в этих областях в ближайшем (да и в отдаленное) время маловероятна, поэтому настоящая статья их не охватывает.

<sup>4</sup> На момент написания нашей статьи данный Закон еще не вступил в силу, однако уже был опубликован.

<sup>5</sup> Статья 21 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве).

Статья 22 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности» (далее — Закон об оценочной деятельности).

<sup>7</sup> Статья 17 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее — Закон об аудиторской деятельности).

<sup>8</sup> Глава 6.1 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>9</sup> Часть 4 ст. 15 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об энергосбережении).

<sup>10</sup> Статья 33.1 Федерального закона от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее — Закон о сельхозкооперации).

<sup>11</sup> Часть 3 ст. 35 Федерального закона от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (далее — Закон о кредитной кооперации).

<sup>12</sup> Статья 6 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее — Закон о теплоснабжении).



## КОЛИЧЕСТВО СРО В ОТРАСЛЯХ С ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ ЧЛЕНСТВОМ

Сфера деятельности	Количество СРО	Установленное законом минимальное количество членов СРО
Арбитражные управляющие	43	100
Аудиторы	6	700 физических лиц или 500 организаций
Инженерные изыскания	28	50
Кредитные кооперативы	Нет (не установлен порядок ведения реестра)	100 или 5 с числом пайщиков более 100 тыс.
Оценщики	10	300
Подготовка проектной документации	162	50
Ревизионные союзы сельхозкооперативов	2	40
Строительство	231	100
Теплоснабжение	Нет (не определен орган, ведущий реестр СРО)	100
Энергетическое обследование	43	25 предпринимателей (юридических и физических лиц), или 40 профессионалов (физических лиц), или 15 предпринимателей и 10 профессионалов

сийской Федерации и их территориальные органы; также ими могут быть органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если полномочия по лицензированию переданы в ведение субъекта Российской Федерации (в случаях, предусмотренных федеральными законами). По каждому лицензируемому виду деятельности устанавливается один лицензирующий орган.

Правовой статус саморегулируемых организаций определен Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее — Закон о СРО). Саморегулируемая организация — это некоммерческая организация, созданная в целях, предусмотренных Законом о СРО и другими федеральными законами, основанная на членстве, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Приобретение некоммерческой организацией статуса СРО означает, что такая организация обладает в отношении своих членов специальным составом полномочий, причем не в силу делегирования ей таких прав членами (как это происходит у любых иных объединений), а в силу прямого указания за-  
кона.

По общему правилу членство в СРО, как в любой некоммерческой организации, является добровольным, однако Закон о СРО указывает на возможность установления федеральными законами обязательного членства субъектов предпринимательской (профессиональной) деятельности в СРО<sup>13</sup>. Такое обязательное членство устанавливается законами о соответствующих видах деятельности.

По данным Минэкономразвития<sup>14</sup>, по состоянию на 17 декабря 2010 г. всего в России насчитывалось 673 СРО, из них 525 — в отраслях, в которых введено обязательное членство в СРО, причем 421 из них приходится на строительный комплекс (см. табл.).

При этом, если субъект осуществляет различные виды деятельности, он может являться членом нескольких СРО — по каждому виду деятельности. В одной сфере деятельности по общему правилу субъект может быть членом только одной СРО (ст. 5 Закона о СРО). В то же время в некоторых сферах деятельности законы

<sup>13</sup> Часть 2 ст. 5 Закона о СРО.

<sup>14</sup> Доклад Минэкономразвития России «Об итогах анализа практики применения законодательства РФ о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности» ([www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)).

позволяют субъекту быть членом нескольких СРО по одному виду деятельности, но при этом устанавливают, что свидетельство о допуске к соответствующей деятельности этот субъект вправе иметь только от одной СРО; установление СРО факта наличия у субъекта свидетельства о допуске к такому же виду деятельности, выданного другой СРО, является безусловным основанием для СРО, чтобы прекратить действие выданного ею свидетельства о допуске (ч. 2 и 7 ст. 27 Закона о теплоснабжении, ч. 7 ст. 55.6, ч. 2 и 15 ст. 55.8 Градостроительного кодекса).

### Источники финансирования лиц, предоставляющих доступ к осуществлению деятельности, и затраты субъектов для получения этого доступа

Поскольку лицензирующие органы являются органами исполнительной власти Российской Федерации, их деятельность финансируется из соответствующего бюджета — федерального или местного. За предоставление лицензии, переоформление лицензии, выдачу дубликата лицензии уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Взимание иной платы за осуществление лицензирования не допускается (ст. 10 Закона о лицензировании).

Саморегулируемые организации осуществляют свою деятельность за счет средств, поступающих от их членов. Источниками формирования имущества СРО являются:

- регулярные и единовременные поступления от членов СРО (вступительные, членские и целевые взносы);
- добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- средства, полученные от оказания услуг по предоставлению информации, раскрытие которой может осуществляться на платной основе;
- средства, полученные от оказания образовательных услуг, связанных с предпринимательской деятельностью, коммерческими или профессиональными интересами членов СРО;

- средства, полученные от продажи информационных материалов, связанных с предпринимательской деятельностью, коммерческими или профессиональными интересами членов СРО;

- доходы, полученные от размещения денежных средств на банковских депозитах;

- другие не запрещенные законом источники.

Порядок регулярных и единовременных поступлений от членов СРО определяется внутренними документами СРО, утвержденными общим собранием членов СРО, если иное не предусмотрено федеральным законом или уставом некоммерческой организации.

Таким образом, СРО зависит от количества ее членов: чем их больше, тем больше средств поступит в бюджет СРО. В связи с этим возникает некий конфликт интересов, особенно в случае, когда у СРО возникает необходимость применить к члену СРО негативные меры (например, в связи с нарушением им установленных правил или недобросовестным поведением). Некоторой защитой от этой зависимости, видимо, призван служить введенный Законом о СРО институт независимых членов, которые должны составлять не менее  $\frac{1}{3}$  членов постоянно действующего коллегиального органа управления СРО<sup>15</sup> (в законах об отдельных видах деятельности эта величина варьируется от  $\frac{1}{5}$  части до 25%).

### Субъекты, получающие доступ к осуществлению определенной деятельности, и их взаимное влияние

В большинстве случаев субъекты, получающие доступ к определенной деятельности путем обязательного членства в СРО, — это те же субъекты, которые ранее должны были получать лицензию. Однако в ряде случаев (например, в сфере аудиторской деятельности) обязательное получение лицензии юридическим лицом заменяется на обязательное членство в СРО не только данного юридического лица — субъекта предпринимательской деятельности, но и работающих в нем физических лиц, обладающих соответствующей

<sup>15</sup> Статья 17 Закона о СРО.



квалификацией, т.е. субъектов профессиональной деятельности. Таким образом, вместо одного субъекта (лицензиата) появляется несколько субъектов (членов СРО).

|| Существенное отличие СРО от режима лицензирования имеется в вопросе взаимного влияния субъектов в процессе осуществления ими своей деятельности.

В сфере лицензируемой деятельности получение (утрата) доступа к деятельности одним субъектом, нарушения, допущенные им в своей деятельности, ущерб, причиненный в результате ее осуществления, — все это касается исключительно данного субъекта и никак не влияет на других субъектов этого вида деятельности.

Иначе обстоит дело в СРО. Саморегулируемая организация зависит от своих членов не только по причине финансирования из членских взносов, о котором мы уже упоминали выше. Помимо того, модель СРО предусматривает своеобразную круговую поруку: члены одного СРО могут оказаться в зависимости друг от друга. В частности, Законом установлены обязательные требования к минимальному количеству членов СРО и к минимальному размеру компенсационного фонда, и нарушение этих требований влечет утрату СРО своего статуса. Поэтому, к примеру, выход (исключение) одного или нескольких членов из СРО может привести к критическому уменьшению количества членов данного СРО; выплата из компенсационного фонда может привести к его уменьшению ниже минимального размера: все это грозит потерей СРО своего статуса (п. 4 ст. 21 Закона о СРО), а вместе с тем и утрату права на осуществление деятельности всеми ее членами.

### Момент, условия и период допуска к осуществлению деятельности

Лицензируемой деятельностью субъект вправе заниматься со дня, следующего за днем принятия решения о выдаче соответствующей лицензии. Для получения лицензии соискатель представляет документы, определенные в нормативно-правовых актах, и уплачивает государственную пошлину. Соответствующий лицензирующий орган рассматривает документы и

принимает решение о выдаче лицензии. По действовавшему ранее закону лицензии выдавались на срок не менее пяти лет с возможностью продления, а в некоторых случаях допускались бессрочные лицензии; по новому закону все лицензии выдаются бессрочно (ст. 9 Закона о лицензировании).

В отношении видов деятельности, требующих обязательного участия субъектов в саморегулируемых организациях, существует два следующих варианта.

1. В сфере деятельности аудиторов, оценщиков, арбитражных управляющих, кредитных кооперативов и ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов субъект приобретает право осуществлять деятельность с даты внесения сведений о нем в реестр СРО<sup>16</sup>. Для этого субъект представляет СРО документы, определенные для приема в члены данного СРО, СРО рассматривает их, принимает решение о приеме субъекта в члены СРО и вносит сведения о нем в реестр своих членов; в некоторых сферах деятельности предусмотрено также, что субъект принимается в члены СРО (и, соответственно, сведения о нем вносятся в реестр) только после уплаты установленных СРО взносов<sup>17</sup> (как правило, вступительного взноса и взноса в компенсационный фонд), а также после заключения договора обязательного страхования ответственности<sup>18</sup>.

2. В сфере теплоснабжения, энергосбережения, строительства, проектных и изыскательских работ субъект приобретает право осуществлять деятельность с даты получения от СРО соответствующего документа — свидетельства о допуске. В этом случае субъект также представляет СРО документы, определенные для приема в члены данного СРО, СРО рассматривает их, принимает решение о приеме субъекта в члены СРО и выдает ему свидетельства о допуске. Свидетельство о допуске выдается, как правило, одновременно с принятием в члены СРО. Обязательным условием выдачи свидетельства о допуске является уплата субъектом вступительного взноса и взноса в компенсационный фонд<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Напр., ч. 2 ст. 3 Закона об аудиторской деятельности.

<sup>17</sup> См., напр., ч. 9 ст. 18 Закона об аудиторской деятельности.

<sup>18</sup> Статья 24 Закона об оценочной деятельности.

<sup>19</sup> Часть 6 ст. 55.6, ч. 6, 7 и 10 ст. 55.8 ГрК; ч. 5 ст. 26 Закона о теплоснабжении.

|| Право членов СРО на осуществление соответствующей деятельности не ограничено сроком.

### **Доступ к информации о лицах, имеющих право осуществлять определенную деятельность, и об условиях допуска к этой деятельности**

Лицензирующие органы формируют открытый и общедоступный государственный информационный ресурс, содержащий сведения из реестра лицензий, из положений о лицензировании конкретных видов деятельности, технических регламентов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности (за исключением случаев, когда в интересах сохранения государственной или служебной тайны свободный доступ к таким ресурсам в соответствии с законодательством Российской Федерации ограничен). Любое заинтересованное лицо может бесплатно в течение пяти рабочих дней получить, например, выписку из реестра лицензий (ст. 21 Закона о лицензировании).

Саморегулируемые организации также обязаны организовывать публичный доступ (посредством опубликования в средствах массовой информации и (или) размещения в информационно-телекоммуникационных сетях) к информации о своих членах и деятельности, а именно:

- 1) о составе своих членов;
- 2) об условиях, о способах и порядке обеспечения ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами;
- 3) о членах, прекративших свое членство в СРО, и об основаниях прекращения их членства, а также о субъектах предпринимательской или профессиональной деятельности, вступивших в СРО;
- 4) об условиях членства в СРО;
- 5) о содержании стандартов и правил СРО;
- 6) о структуре и компетенции органов управления и специализированных органов СРО;

- 7) о решениях, принятых общим собранием членов СРО и постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО;
- 8) о случаях привлечения членов СРО к ответственности за нарушение требований законодательства Российской Федерации в части осуществления предпринимательской или профессиональной деятельности, стандартов и правил СРО (при наличии такой информации);
- 9) о любых исках и заявлениях, поданных СРО в суды;
- 10) о составе и стоимости имущества компенсационного фонда СРО;
- 11) об аттестатах, выданных членам СРО или их работникам по результатам обучения (в случае, если СРО осуществляет аттестацию работников своих членов);
- 12) о ходе и результатах экспертизы нормативного правового акта, в проведении которой СРО принимала участие;
- 13) о результатах проведенных СРО проверок деятельности членов СРО;
- 14) о годовой бухгалтерской отчетности СРО и результатах ее аудита;
- 15) иной предусмотренной федеральными законами и СРО информации.

|| В соответствии с Законом СРО самостоятельно устанавливает способы раскрытия информации — с учетом того, что раскрываемая информация должна быть доступна наибольшему числу потребителей произведенных членами СРО товаров (работ, услуг), а также акционерам, инвесторам и кредиторам членов данной СРО<sup>20</sup>.

Однако СРО — в отличие от лицензирующего органа — является структурой, более зависимой от тех, кому она предоставляет доступ к определенной деятельности (в первую очередь потому, что члены СРО

<sup>20</sup> Статья 7 Закона о СРО.



платят вступительные, членские и иные взносы). Кроме того, СРО не несет ответственности перед третьими лицами за нарушения, допущенные при раскрытии информации; напротив, СРО несет ответственность перед своими членами за действия своих работников, связанные с неправомерным использованием информации, ставшей известной им в силу служебного положения. Следовательно, принуждение СРО своих членов к надлежащему и полному раскрытию информации не всегда соответствует интересам самой СРО.

В связи с этим некоторые СРО осуществляют раскрытие информации таким образом, чтобы непосвященный пользователь получил ограниченную информацию. В частности, когда один из авторов данной статьи попытался получить информацию с сайта некоей СРО, ему удалось найти только некоторые общие сведения, которые никак не помогли бы ему получить объективные данные о предполагаемом контрагенте — члене СРО.

Кроме того, СРО в установленном законом порядке предоставляет информацию в федеральные органы исполнительной власти, в том числе — стандарты и правила СРО, условия членства в ней, а также информацию о запланированных и проведенных проверках членов СРО и их результатах (ст. 7, 22 Закона о СРО).

### **Контроль над субъектами, получившими допуск к осуществлению деятельности, со стороны лица, предоставившего такой допуск, и его полномочия по привлечению подобных субъектов к ответственности**

Лицензирующие органы осуществляют лицензионный контроль как в отношении соискателей лицензии (документарные и внеплановые выездные проверки), так и в отношении лиц, уже получивших лицензию (документарные, плановые и внеплановые выездные проверки).

Предметом проверок лицензиата являются содержащиеся в документах лицензиата сведения о его деятельности, состоянии используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности помещений, зданий, сооружений, технических средств,

оборудования, иных объектов, соответствие работников лицензиата лицензионным требованиям, выполняемые работы, оказываемые услуги, принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований.

Плановые проверки лицензиатов проводятся в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок, утвержденным лицензирующим органом; первая проверка проводится по истечении одного года со дня выдачи лицензии, далее — каждые три года. Внеплановые проверки проводятся в связи с фактами грубых нарушений лицензионных требований и по иным основаниям, установленным Законом о лицензировании (ст. 19).

Лицензионный контроль, как правило, осуществляется силами сотрудников соответствующего лицензирующего органа. Финансирование проведения проверок осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

В случае грубого нарушения лицензионных требований и условий лицензиат может быть привлечен к административной ответственности в порядке, установленном Кодексом об административных правонарушениях. В этом случае лицензирующий орган приостанавливает действие лицензии. Сведения о приостановлении и возобновлении действия лицензии вносятся в реестр лицензий, становясь таким образом общедоступными.

В установленных законом случаях лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Лицензирующий орган сам не вправе аннулировать лицензию: решение об этом принимает суд на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа.

В некоторых сферах деятельности (деятельность кредитных организаций, деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг), которые регулируются иными федеральными законами, нежели Закон о лицензировании, предусмотрено право лицензирующего органа привлекать лицензиата к иным видам ответственности, кроме предусмотренных КоАП

РФ, а также самостоятельно, без обращения в суд, прекращать действие лицензии<sup>21</sup>.

Саморегулируемые организации также осуществляют контроль над деятельностью своих членов путем проведения плановых и внеплановых проверок (ст. 9, 19 Закона о СРО). Предметом плановой проверки является соблюдение членами СРО требований стандартов и правил СРО, условий членства в СРО. Продолжительность плановой проверки устанавливается постоянно действующим коллегиальным органом управления соответствующей СРО. Плановые проверки проводятся не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год (ст. 9 Закона о СРО) — за исключением контроля над соблюдением членами СРО требований к выдаче свидетельств о допуске в области строительства, инженерных изысканий и проектных работ, который осуществляется не реже чем один раз в год (ст. 55.13 ГрК РФ).

Основанием для проведения СРО внеплановой проверки может являться направленная в СРО жалоба на нарушение членом СРО требований стандартов и правил СРО, а также иные основания, определенные локальными актами самой СРО. В ходе проведения внеплановой проверки исследованию подлежат только факты, указанные в жалобе, или факты, подлежащие проверке, назначенной по иным основаниям.

Проверки проводятся силами сотрудников СРО или других членов СРО. В связи с этим актуальным является вопрос о стоимости такой проверки, поскольку финансирование проведения проверки осуществляется за счет имущества СРО.

В СРО должен быть создан орган, осуществляющий указанный контроль, а также орган, который рассматривает дела о применении в отношении членов СРО мер дисциплинарного воздействия, жалобы на действия членов СРО и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил предприниматель-

ской или профессиональной деятельности, условий членства в СРО. Процедура рассмотрения указанных дел определяется внутренними документами СРО (ст. 10, 19 Закона о СРО).

По общему правилу указанным органом могут быть применены следующие меры дисциплинарного воздействия в отношении членов СРО:

- вынесение предписания, обязывающего члена СРО устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений;
- вынесение члену СРО предупреждения;
- наложение на члена СРО штрафа;
- рекомендация об исключении лица из членов СРО, подлежащая рассмотрению постоянно действующим коллегиальным органом управления СРО;
- иные установленные внутренними документами СРО меры.

Однако законами о некоторых видах деятельности установлен иной перечень мер дисциплинарного воздействия. Например, в тех областях, в которых допуск к осуществлению деятельности реализуется путем выдачи свидетельства о допуске (теплоснабжение, строительный комплекс), в качестве мер дисциплинарного воздействия законом предусмотрены также приостановление и прекращение действия свидетельства о допуске (ч. 6 ст. 27 Закона о теплоснабжении, ч. 2 ст. 55.15 ГрК РФ); в области аудита предусмотрена такая мера, как приостановление членства в СРО (ст. 20 Закона об аудиторской деятельности).

|| Таким образом, лишение допуска к осуществлению деятельности в случае обязательного членства в СРО происходит без привлечения судебных и иных государственных органов и находится в компетенции самой СРО.

<sup>21</sup> См., напр., ст. 20 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», ст. 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ст. 44 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

Кроме того, необходимо отметить, что и деятельность самих СРО также подлежит контролю и надзору, в том числе путем проведения плановых и внеплановых проверок со стороны соответствующих государственных органов.



## Утрата субъектами допуска к осуществлению деятельности

В отношении лицензируемых видов деятельности утрата допуска к осуществлению деятельности (т.е. лицензии) возможна по следующим причинам:

- 1) заявление лицензиата о прекращении им лицензируемого вида деятельности;
- 2) прекращение лицензиата (ликвидация юридического лица, прекращение физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, смерть физического лица — предпринимателя);
- 3) решение суда об аннулировании лицензии.

Кроме того, действие лицензии может быть приостановлено (ст. 20 Закона о лицензировании) в случае привлечения лицензиата к административной ответственности за грубое нарушение лицензионных требований и условий.

По тем видам деятельности, по которым установлено обязательное участие в СРО, утрата допуска к осуществлению деятельности возможна по следующим причинам.

1. Утрата допуска, связанная с самим субъектом; эти основания аналогичны указанным выше основаниям утраты права на лицензируемую деятельность и могут быть связаны:
  - а) с изменением статуса субъекта (ликвидация юридического лица, прекращение физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, смерть физического лица — предпринимателя);
  - б) с волеизъявлением субъекта (добровольное прекращение членства в СРО);
  - в) с нарушениями в деятельности субъекта, повлекшими его исключение из СРО, прекращение или приостановление действия его свидетельства о допуске (например, при установлении факта наличия свидетельства о допуске, выданного другой СРО, или в качестве меры дисциплинарного взыскания за допущенные нарушения).

2. Утрата субъектом допуска в связи с утратой СРО, членом которой он является, статуса СРО.

Если лицензирующий орган ликвидируется (или если изменяются его функции и он утрачивает право выдавать лицензии), ранее выданные этим органом лицензии продолжают действовать; соответственно, субъекты имеют право продолжать деятельность независимо от статуса лица, предоставившего им допуск к этой деятельности. Совершенно иная ситуация в случае со СРО: утрата СРО своего статуса лица, предоставляющего допуск к определенной деятельности, автоматически означает и утрату этого допуска всеми ее членами.

Правда, у этого правила есть исключения: оценщики<sup>22</sup> и аудиторские организации (аудиторы)<sup>23</sup>, состоявшие членами СРО, исключенной из Единого государственного реестра СРО и не вступившие в другие СРО, вправе продолжать осуществлять свою деятельность, но только по договорам, заключенным до даты исключения СРО из реестра, и только в течение трех месяцев (оценщики) или 60 рабочих дней (аудиторы) с даты исключения СРО из реестра.

Некоммерческая организация утрачивает статус СРО в результате исключения ее федеральным органом исполнительной власти из государственного реестра СРО. Законом о СРО (ст. 21) установлены три основания, по которым это может произойти:

- 1) заявление самой СРО;
- 2) ликвидация или реорганизация СРО;
- 3) вступившее в законную силу решение суда об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра СРО на основании ее несоответствия требованиям Закона о СРО или других федеральных законов.

Исключение СРО из государственного реестра СРО по иным основаниям не допускается.

<sup>22</sup> Статья 24.5 Закона об оценочной деятельности.

<sup>23</sup> Часть 9 ст. 21 Закона об аудиторской деятельности.

## Конфликт интересов

При лицензировании различных видов деятельности вопросы, связанные с конфликтом интересов, регулируются в аспекте государственной службы с точки зрения противодействия коррупции. Статья 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет понятие конфликта интересов на государственной службе: под ним понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. При этом под личной заинтересованностью государственного служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Меры по недопущению возникновения, урегулированию и последствиям конфликта интересов сформулированы в ст. 11 указанного Закона и могут заключаться в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего вплоть до его отстранения и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

В отношении саморегулируемых организаций правила противодействия конфликтам интересов сформулированы несколько иначе. В соответствии с Законом о СРО (ст. 8) под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность лиц (членов СРО; лиц, входящих в состав органов управления СРО; работников СРО) влияет или может повлиять на исполнение ими своих профессиональных обязанностей и (или) влечет за собой возникновение противоречия между такой личной заинтересованностью и законными интересами СРО или угрозу возникновения противоречия, которое способно привести к причинению вреда законным

интересам СРО. При этом под личной заинтересованностью понимается материальная или иная заинтересованность, которая влияет или может повлиять на обеспечение прав и законных интересов СРО и (или) ее членов.

Заинтересованные лица должны соблюдать интересы СРО прежде всего в отношении целей ее деятельности и не должны использовать возможности, связанные с осуществлением ими своих профессиональных обязанностей, или допускать использование таких возможностей в целях, противоречащих целям, указанным в учредительных документах некоммерческой организации.

Законом о СРО в ст. 14 установлены запреты и ограничения, направленные на предотвращение конфликта интересов (запрет совершать определенные сделки, совмещать участие в органах управления СРО и ее членов и др.). Кроме того, меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов устанавливаются уставом некоммерческой организации, стандартами и правилами СРО согласно уже упомянутой ст. 8 Закона о СРО.

Как видно из существа приведенных норм, понятие конфликта интересов, установленное для СРО, шире аналогичного понятия, определенного для государственных служащих. Вероятно, это вызвано тем, что модель СРО предполагает больше оснований для конфликта интересов, что связано в первую очередь с финансированием деятельности СРО, которая напрямую зависит от ее членов, от их взносов в имущество организации. Усугубляется ситуация и тем, что СРО обязана проводить проверки своих членов.

## Возмещение ущерба, причиненного субъектами, получившими доступ к определенному виду деятельности

Государство, предоставляя субъектам предпринимательской деятельности лицензии, не несет ответственности за действия лицензиатов. Поэтому, если при осуществлении лицензируемой деятельности лицензиатом причинен ущерб, пострадавшая сторона должна самостоятельно обращаться за его возмещением к причинителю вреда. В отличие от лицензирующих органов саморегулируемые организации обязаны обес-



печить возможность возмещения ущерба, причиненного их членами при осуществлении соответствующей деятельности, путем обеспечения дополнительной имущественной ответственности своих членов перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами (ст. 3 Закона о СРО). Для этого СРО вправе применять следующие способы (ст. 13 Закона).

1. Создание системы личного и (или) коллективного страхования путем заключения договора страхования ответственности, по которому минимальный размер страховой суммы на каждого члена СРО должен быть не менее чем 30 тыс. руб. в год. На сегодняшний день эта мера является обязательной только для арбитражных управляющих (минимальный размер страховой суммы — 3 млн руб. в год независимо от исполнения обязанностей и дополнительная страховка, сумма которой зависит от величины активов должника)<sup>24</sup>, а также для оценщиков (минимальный размер страховой суммы — 300 тыс. руб.)<sup>25</sup>; в остальных случаях данная мера может применяться в качестве дополнительной.

2. Формирование компенсационного фонда за счет взносов членов СРО; в пределах средств этого фонда СРО несет ответственность по обязательствам своего члена, возникшим в результате причинения вреда вследствие недостатков произведенных членом СРО товаров (работ, услуг). Наличие компенсационного фонда является обязательным для всех без исключения СРО, в которых на сегодняшний день установлено обязательное членство.

По общему правилу размер взноса в компенсационный фонд СРО должен быть не менее 3 тыс. руб. от каждого члена СРО (ст. 13 Закона о СРО). В законах об отдельных видах деятельности данное положение конкретизируется (в сторону увеличения минимального размера взноса), причем в некоторых случаях устанавливается минимальный размер всего компенсационного фонда, а не взносов в него: например, компенсационный фонд СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов должен составлять 300 тыс. руб. на момент приобретения статуса СРО с обязательным доведением до 1 млн руб. в течение двух лет<sup>26</sup>.

Размер взносов каждого члена СРО в компенсационный фонд может также зависеть от того, применяется ли этим членом страхование: при отсутствии страхования минимальный размер взносов гораздо больше, при наличии — существенно уменьшается: например, для изыскателей, проектировщиков — 500 тыс. и 150 тыс. руб. соответственно, для строителей — 1 млн руб. и 300 тыс. руб. (ст. 55.4 ГрК РФ), для теплоснабжающих организаций — 50 тыс. и 15 тыс. руб. (ст. 24 Закона о теплоснабжении).

Условия выплат за счет средств компенсационного фонда также имеют свою специфику. В тех отраслях, в которых имеется требование об обязательном страховании ответственности субъектов соответствующей деятельности, выплаты из компенсационного фонда могут производиться только в случае, если для возмещения ущерба недостаточно средств, полученных по договору страхования<sup>27</sup>. Во всех случаях обращение к СРО с требованием о возмещении ущерба за счет средств компенсационного фонда возможно только в виде крайней меры, когда исчерпаны остальные пути — когда компенсация указанных убытков не осуществляется субъектом, по вине которого возникли эти убытки, вина его в возникновении убытков и размер этих убытков признаются самим субъектом и СРО или установлены на основании решения суда<sup>28</sup>.

К сожалению, в действующем законодательстве недостаточно подробно проработаны механизмы предъявления соответствующих требований, а также механизмы собственно выплат из компенсационного фонда; получение таких выплат представляется проблематичным.

Кроме того, некоторыми законами установлен предельный размер выплаты из компенсационного фонда по одному случаю причинения убытков — не более 5% от величины компенсационного фонда СРО кредитных кооперативов<sup>29</sup>, не более 25% от величины компенсационного фонда СРО арбитражных управляющих<sup>30</sup>; не более 5 млн руб. из компенсационного фонда СРО оценщи-

<sup>24</sup> Статья 24.1 Закона о банкротстве.

<sup>25</sup> Статья 24.6 Закона об оценочной деятельности.

<sup>26</sup> Пункты 4 и 12 ст. 33.1 Закона о сельхозкооперации.

<sup>27</sup> Статья 24.8 Закона об оценочной деятельности, п. 3 ст. 25.1 Закона о банкротстве.

<sup>28</sup> См., напр.: п. 3 ст. 25.1 Закона о банкротстве, ст. 24.8 Закона об оценочной деятельности, п. 16 ст. 33.1 Закона о сельхозкооперации.

<sup>29</sup> Часть 8 ст. 40 Закона о кредитной кооперации.

<sup>30</sup> Пункт 11 ст. 25.1 Закона о банкротстве.

ков<sup>31</sup>. Ограничение по выплатам из компенсационного фонда СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов сформулировано иначе и зависит, в частности, от величины годового членского взноса кооператива — члена ревизионного союза кооперативов<sup>32</sup>. В то же время в области строительства, инженерных изысканий и проектных работ отсутствует такой лимит выплат, в связи с чем в этой сфере возможна ситуация, когда по одному-единственному иску будет разом израсходован весь компенсационный фонд СРО.

Анализ арбитражной практики показывает, что в настоящее время единственной сферой, в которой имеются положительная практика обращения взыскания на средства компенсационного фонда и положительная динамика этой практики, является сфера деятельности арбитражных управляющих.

В некоторых отраслях модель обязательного саморегулирования была введена относительно недавно, в связи с чем пока нет и практики в достаточном для анализа объеме. Однако в других отраслях (например, в строительном комплексе) отсутствие практики выплат из компенсационных фондов связано в первую очередь с недостаточностью законодательного регулирования данного вопроса.

## Как отразится замена лицензирования обязательным членством в СРО на интересах различных лиц?

### Интересы субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности

Замена лицензирования обязательным членством в СРО несет для субъектов предпринимательской (профессиональной) деятельности следующий ряд важных последствий.

1. Уменьшается объем взаимодействия таких субъектов с государственными органами, увеличивается объем взаимодействия с негосударственными организациями и друг с другом.

2. Значительно увеличиваются расходы на сохранение допуска к осуществлению деятельности: при лицензировании субъект уплачивал лишь единовременную государственную пошлину за выдачу лицензии, тогда как при обязательном членстве в СРО субъект обязан уплачивать ряд разнообразных платежей: вступительный взнос, ежегодные взносы, взносы в компенсационный фонд и пр.; размеры указанных взносов также существенно превышают сумму государственной пошлины. Для представителей малого и среднего бизнеса строительного комплекса членство в СРО может и вовсе оказаться недоступным.

3. Снижается риск утраты допуска к осуществлению деятельности, поскольку решение этого вопроса зависит от СРО, деятельность которой финансируется за счет взносов участников. При этом законодательство не запрещает субъекту сменить СРО: если в отношении субъекта возбуждено производство в одной СРО, он может вступить в члены другой СРО и таким образом «стряхнуть» с себя проблему (производство, возбужденное прежней СРО, прекращается и в новую СРО не передается).

4. В ряде случаев вместо одного субъекта — лицензиата (организации) членами СРО вынуждены стать также и специалисты, работающие в данной организации.

Таким образом, в связи с заменой лицензирования обязательным членством в СРО субъекты предпринимательской и профессиональной деятельности выигрывают в снижении административной нагрузки со стороны государства, но их легальные финансовые затраты на осуществление соответствующей деятельности значительно возрастают.

### Интересы потребителей товаров, работ и услуг<sup>33</sup>

Замена лицензирования обязательным членством в СРО принесет некоторые изменения и для потребителей

<sup>31</sup> Статья 24.8 Закона об оценочной деятельности.

<sup>32</sup> Пункт 17 ст. 33.1 Закона о сельхозкооперации.

<sup>33</sup> В данном случае термин «потребители» рассматривается не в контексте законодательства о защите прав потребителей, а в общем смысле: это любые лица, являющиеся потребителями товаров, работ и услуг, предоставляемых субъектом соответствующего вида деятельности.



лей товаров, работ и услуг, осуществляемых субъектами предпринимательской и профессиональной деятельности.

Несколько усложняется вопрос проверки статуса контрагента — субъекта предпринимательской или профессиональной деятельности: если ранее потребителю для получения соответствующей информации достаточно было обратиться к сайту федерального органа исполнительной власти (лицензирующего органа по данному виду деятельности), то теперь ему сначала придется выяснить, в какой СРО участвует его контрагент, а затем проверить эту информацию в самой СРО.

Несмотря на то, что положений о раскрытии информации (о членах СРО, о допущенных ими нарушениях и т.п.) в законодательстве достаточно много, они сформулированы лишь в общем виде. В связи с этим потребитель, как правило, ограничен в доступе к такой информации.

Формирование СРО компенсационных фондов при современном российском законодательстве вряд ли сможет обеспечить надежную защиту прав потребителей ввиду недостаточной проработанности как вопросов формирования подобных фондов, так и механизма выплат из них, при имеющихся ограничениях размера этих выплат.

По нашему мнению, интересы потребителей товаров, работ и услуг в связи с заменой лицензирования обязательным членством в СРО не получили дополнительных механизмов защиты. Исключение, вероятно, представляет сфера деятельности арбитражных управляющих, поскольку, как полагает Минэкономразвития России, «введение саморегулирования повысило степень защиты интересов кредиторов в делах о банкротстве и улучшило систему несостоятельности в целом, что отмечается в том числе Всемирным банком»<sup>34</sup>.

## Публичные интересы

Замена лицензирования обязательным членством в СРО приводит также к существенным изменениям в сфере публичных интересов:

- 1) значительно сокращаются расходы на финансирование государственного аппарата, ранее выполнявшего функции лицензирования;
- 2) снижаются коррупционные возможности в сфере лицензирования;
- 3) происходит перераспределение рабочих мест между государственным аппаратом и частным сектором (вместо сокращаемых государством функций по лицензированию, контролю выполнения лицензионных условий и т.п. появляются дополнительные рабочие места в СРО, которые нанимают работников для осуществления своих функций); с увеличением количества СРО увеличивается и количество рабочих мест;
- 4) вопросы качества производимых товаров, оказываемых услуг и выполняемых работ передаются в сферу контроля СРО (при этом сложно обеспечить единообразие критериев оценки качества, учитывая как множество самих СРО, так и различное количество правил и стандартов деятельности, принимаемых разными СРО в одной сфере деятельности); кроме того, учитывая заинтересованность СРО в своих членах, весьма проблематичным представляется момент соблюдения членами СРО установленных стандартов деятельности и, главное, контроля их соблюдения и применения мер взыскания со стороны СРО.

Итак, государство идет на снижение своего внимания к определенным видам деятельности, передавая контроль над ними в руки самих субъектов этой деятельности. При этом государство оставляет за собой контрольно-надзорные функции, но уже не в отношении огромного количества субъектов, а в отношении гораздо меньшего количества объединений этих субъектов — саморегулируемых организаций.

<sup>34</sup> См. указанный выше доклад Минэкономразвития России.