*УДК 342.92*

***Донская Ю.В.,***
***магистрант,***
***факультет Юриспруденция***
***специализация «Административное, финансовое право»***
***Московский Финансово-Юридический Университет МФЮА***
***Россия, г. Москва***

# РЕГЛАМЕНТАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

***Аннотация:*** *Статья посвящена саморегулируемым организациям (СРО), которые представляют собой особый институт современной экономики России, сочетающий элементы публично-правового и частноправового регулирования. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях", СРО определяется как некоммерческая организация, созданная в целях саморегулирования, основанная на членстве и объединяющая субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг).*

***Ключевые слова:*** *административно-правовые отношения, саморегулирование, Федеральный закон, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.*

***Annotation:*** *The article is devoted to self-regulatory organizations (SRO), which are a special institution of the modern Russian economy that combines elements of public and private legal regulation. According to Article 2 of Federal Law No. 315-FZ dated December 1, 2007 "On Self-Regulatory Organizations," a SRO is defined as a non-profit organization established for the purpose of self-regulation, based on membership, and uniting business entities based on the unity of the industry of goods (works, services) production or the market of goods (works, services) produced.*

***Key words:*** *administrative and legal relations, self-regulation, Federal Law, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.*

Административно-правовые отношения — это общественные связи, возникающие в сфере государственного управления и регулируемые нормами административного права.

К этой категории относятся и отношения, складывающиеся вокруг деятельности саморегулируемых организаций, поскольку их функционирование также охватывается административно-правовыми нормами.

Любое регулирование опирается на систему источников права. Вопросы предпринимательства и работы саморегулируемых организаций, регулируются целым массивом актов.

При этом порядок привлечения виновных к ответственности за правонарушения в предпринимательской сфере и сфере деятельности саморегулируемых организаций, определяется прежде всего Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Формы и практики саморегулирования в разных сегментах рынка исторически складывались по-разному. Если обобщить общие черты, саморегулирование в широком смысле можно описать как явление профессиональной среды, где участники рынка вырабатывают и применяют

собственные правила и стандарты поведения для регулирования своей деятельности.

Ключевые признаки здесь — самостоятельность и инициативность, что и отличает саморегулируемую среду от прямого государственного регулирования.

Как правило, членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях, является добровольным: так устроены, например, объединения на рынке ценных бумаг, у патентных поверенных, медиаторов, в рекламе и др. Наряду с этим в ряде сфер действует обязательное членство: для аудиторов, оценщиков, арбитражных управляющих, в строительстве, теплоснабжении и т. п. [23]. Следовательно, в российском праве сложились две модели саморегулирования — добровольная и делегированная государством [29].

В ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» саморегулирование определяется как самостоятельная и инициативная деятельность субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности по разработке и установлению стандартов и правил, а также по контролю за их соблюдением. При этом часть исследователей отмечает, что это определение дано для целей самого закона и не претендует на универсальность [29].

Единого доктринального подхода к понятию саморегулирования пока нет. Ю. А. Тихомиров [36, с. 96] трактовал его максимально широко — как систему управления общественными делами, построенную на самоорганизации и самодеятельности. П. В. Крючкова и А. Ю. Обыденов рассматривают саморегулирование как институт, в рамках которого группа экономических субъектов создает, адаптирует и изменяет легитимные правила, регулирующие их хозяйственную деятельность [19].

В науке выделяют две позиции о месте саморегулирования в системе госрегулирования. Первая противопоставляет саморегулирование

государственному регулированию. Вторая — включает его в состав государственного регулирования. Присоединяясь ко второй точке зрения, отметим: наряду с органами исполнительной власти публичные функции могут осуществлять и некоммерческие организации, наделенные законом властными полномочиями. Такой подход подтвержден Постановлением Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П: законодатель вправе наделять саморегулируемые организации арбитражных управляющих нормотворческими, исполнительными и контрольными полномочиями в сфере банкротства [33].

Распространено и понимание саморегулирования как межотраслевого института, отражающего связи гражданского и административного права. По А. В. Басовой [6], саморегулируемые организации имеют двойственную природу: с одной стороны, это частноправовые объединения предпринимателей, с другой — носители публичных функций регулирования и контроля. Следовательно, саморегулирование выступает как гибридный инструмент — одновременно частный и публичный.

В административно-правовой плоскости саморегулирование означает передачу государством части публичных функций невластным субъектам. Л. А. Мицкевич указывает, что саморегулируемые организации , действуют в публичных интересах и реализуют функции госуправления, выступая субъектами административно-правовых отношений [24; 38].

Из этого вытекает: саморегулирование — одно из средств административно-правового воздействия на экономику, то есть институт административного права. При этом большинство авторов увязывают реализацию публичных функций прежде всего с саморегулируемыми организациями, где членство обязательно для ведения деятельности.

Так, для начала выполнения определенных строительных работ предпринимателю требуется свидетельство о допуске, которое выдает

профильная строительная саморегулируемая организация. Эта «функция допуска» подтверждает публично-правовую природу саморегулирования.

Следовательно, в современном российском праве саморегулирование, наделенное публично-властными полномочиями, обладает особым административно-правовым статусом, отличным от иных общественных объединений. Закрепление обязательного членства в саморегулируемых организациях, в отраслевых законах для отдельных видов деятельности фактически делает саморегулирование частью государственного регулирования предпринимательства.

Первые саморегулируемые организации, в ряде сфер появились с принятием Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». В соответствии с ним саморегулируемые организации, — это некоммерческие организации, основанные на членстве и объединяющие субъектов предпринимательской деятельности по отраслевому признаку (производство товаров, работ, услуг, соответствующие рынки) либо объединяющие субъектов определенной профессиональной деятельности [29].

Саморегулируемые организации, в градостроительной сфере, например, объединяют участников, работающих в инженерных изысканиях, проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и сносе объектов капитального строительства. Цели — предупреждение вреда, повышение качества строительства, обеспечение исполнения договорных обязательств и, шире, поддержание безопасности.

Передача функций саморегулируемых организаций бывает формальной и неформальной. Формальная закрепляется законами или подзаконными актами. Неформальная — через признание государством кодексов профессионального поведения и иных документов.

Саморегулируемые организации объединяют участников предпринимательской деятельности по признаку общности их работы:

инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, капремонт и снос объектов капитального строительства. Цель понятная: предупреждать вред, повышать качество строительства, обеспечивать исполнение договоров и защищать национальную безопасность.

Чтобы эти цели реально работали, государственные регулировочные функции частично передаются саморегулируемым организациям. Передача может быть формальной или неформальной. В первом случае это делается через закон или подзаконный акт. Во втором — через официальное признание государством кодексов профповедения и иных документов профессионального саморегулирования, которым придается статус нормативного. Процесс становления такой модели долгий и непростой.

Саморегулирование повышает гражданскую активность и помогает сокращать административные барьеры, численность чиновников и управленческий аппарат.

Закон о саморегулируемых организациях, регулирует три блока отношений: взаимодействие государства и саморегулируемых организаций — от создания и присвоения статуса в конкретной сфере до госконтроля за их деятельностью; внутреннее управление саморегулируемых организаций и реализация базовых функций саморегулирования; практическая профессиональная деятельность членов саморегулируемых организаций.

В саморегулируемых организациях объект управления — не только отдельные участники объединения, но и связи между всеми субъектами саморегулирования, их координация между собой и с внешней средой.

Статья 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» [29] закрепляет, что саморегулируемая организация создается путем объединения субъектов бизнеса по единству отрасли производства или рынка товаров, работ, услуг, либо по виду профессиональной деятельности.

Статья 6 того же закона определяет функции, права и обязанности саморегулируемой организации и соотносится с пунктами 1 и 2 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [28].

Так, статус саморегулируемой организации, в области градостроительства может получить только некоммерческая организация в форме ассоциации (союза), созданная для целей, указанных в статье 55.1 Градостроительного Кодекса РФ, и отвечающая требованиям статьи 55.4 Градостроительного Кодекса РФ [9].

Ассоциации и союзы — добровольные объединения некоммерческих организаций для координации их профессиональной и предпринимательской деятельности, представления и защиты общих имущественных интересов. Это корпоративные некоммерческие организации с членством. Они обладают правами юридического лица, несут самостоятельную имущественную ответственность и участвуют в гражданском обороте от своего имени.

При этом члены ассоциации сохраняют собственную правосубъектность. По общему правилу ассоциация не отвечает по обязательствам членов, а члены несут субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации в пределах и порядке, зафиксированных в учредительных документах.

Согласно отчету Ростехнадзора за 2024 год, к административной ответственности было привлечено 132 саморегулируемых организации (СРО) в различных сферах контроля, включая строительство, проектирование и энергетику.

Основные причины нарушений:

Слабая внутренняя дисциплина в СРО – недостаточный контроль за действиями членов организаций.

Финансовые нарушения – неполное или несвоевременное пополнение компенсационных фондов.

Формальный подход к проверкам – отсутствие реального аудита деятельности участников СРО.

Злоупотребления при выдаче допусков – случаи включения в реестры компаний с сомнительной репутацией.

Статистика 2024 года демонстрирует рост административного давления на СРО, что связано с усилением требований к их роли в регулировании рынков.

Регуляторная политика в этой сфере продолжает развиваться, и дальнейшие изменения законодательства могут коснуться как размеров штрафов, так и процедур надзора.

Перечень обязанностей за саморегулируемыми организациями широк и указанными статьями не исчерпывается.

Логично закрепить дополнительную административную ответственность за иные нарушения: неправильно веденный реестр членов, предоставление недостоверных сведений о членах, уклонение от надзора за ними, нецелевое размещение средств компенсационных фондов [8].

Важно и то, что действующее законодательство РФ [17; 29] не предусматривает ответственности должностных лиц, по вине которых саморегулируемые организации нарушают требования.

Отсюда вывод: следует установить дисциплинарную, имущественную и административную ответственность управленцев саморегулируемых организаций за вред, причиненный членам, заказчикам и потребителям работ, органам власти и другим лицам.

Также установлена ответственность саморегулируемых организаций за неисполнение предписаний надзорного органа по итогам внеплановых проверок. Обычно дела по этим основаниям возбуждают по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ.

Если предписание не исполнено в срок, согласно части 10 статьи 55.19 Градостроительного Кодекса РФ направляется обращение в соответствующее

национальное объединение для заключения о возможности исключения сведений о саморегулируемой организации из государственного реестра либо об отсутствии оснований для исключения.

Наличие дисциплинарного органа внутри саморегулируемых организаций делает институт саморегулирования субъектом административного права. На это указывал Конституционный Суд в постановлении от 19.12.2005 № 12-П [3333].

Поскольку саморегулируемая организация выполняет функции специального регулятора, КоАП РФ стоит развивать так, чтобы органы саморегулируемых организаций, обладая правом и обязанностью внутреннего контроля, входили в круг лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях своих членов. Одновременно ввести санкции для штатных сотрудников органов управления СРО и самой организации за возможные нарушения.

Саморегулируемые организации обладают разными уровнями специальной правосубъектности: как юридическое лицо — с момента внесения записи в ЕГРЮЛ, как саморегулируемая организация — с момента включения в реестр саморегулируемых организаций.

Анализ целей введения саморегулирования выявляет и слабые места. У СРО есть соблазн сосредоточиться на решении собственных задач и интересов членов, игнорируя более широкие экономические цели, которые закладывало государство, когда вводило институт СРО.

Процедуры получения статуса саморегулируемой организации комбинируют общие правила создания и прекращения деятельности юридических лиц и специальные нормы, действующие только для саморегулируемых организаций в конкретных сферах.

При этом встречаются дублирующие согласования. Отсюда практический вывод: такие повторы стоит сокращать при регистрации и присвоении статуса.

**Выводы:**

1. Административная правоспособность саморегулируемой организации — это их возможность выступать субъектом прав и обязанностей в сфере государственного управления. Она является базой административной дееспособности, без которой невозможно реализовать права и обязанности саморегулируемой организации в конкретных административно-правовых отношениях.

2. Современная система регулирования СРО характеризуется дуализмом государственного и корпоративного контроля.

3. Основные проблемы связаны с недостаточной эффективностью дисциплинарных механизмов и конфликтом интересов.

4. Перспективным направлением развития является цифровизация контрольных процедур и внедрение "умного регулирования".

5. Необходима законодательная конкретизация полномочий СРО с четким разграничением частных и публичных функций.

**Используемые источники:**

1. Столярова З.Н. Административное право и процесс, 2020 №9 с. 61-64/ О совершенствовании института административной ответственности в сфере миграции.

2. Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: дис. канд. юр. наук. М., 2008. 218 с.

3. Крючкова П. В., Обыденов А. Ю. Издержки и риски саморегулирования. М.: ИИФ «СПРОС-КонфОП», 2013. 104 с.

4. Мицкевич Л. А. Классическая теория административных правоотношений: современное исполнение // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 1. С. 3–8.

5. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. М.: Мысль,1984. 223 с.

6. Градостроительный Кодекс РФ [9].

7. Конституционный Суд в постановлении от 19.12.2005 № 12-П [3333].

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П

9. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [28].