

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

Старший преподаватель кафедры публичного права,
ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
университет аэрокосмического приборостроения»,
e-mail: kerill97@mail.ru

РОЛЬ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Аннотация. В статье исследуется правовой статус саморегулируемых организаций в системе публичного контроля предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Целью работы является выявление правового потенциала СРО как элементов механизма публичного контроля и установление ограничений, препятствующих эффективному перераспределению контрольной нагрузки от государства к профессиональному сообществу. В рамках исследования анализируются положения Федерального закона № 248-ФЗ, Федерального закона № 315-ФЗ, Федерального закона № 127-ФЗ, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Федерального конституционного закона № 5-ФКЗ, а также подзаконные акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие квалификационную оценку и государственный надзор за деятельностью СРО. Особое внимание уделяется нормативной конструкции соглашения о признании результатов деятельности СРО, правовому режиму компенсационных фондов, дисциплинарным полномочиям СРО и статистике жалоб в Росреестр на арбитражных управляющих. На основании комплексного формально-юридического и сопоставительного анализа формулируются выводы о фрагментарности и неполной определённости правового регулирования, а также предлагаются направления его совершенствования: конкретизация условий соглашений по статье 55 Федерального закона № 248-ФЗ, расширение обязанностей СРО по раскрытию информации, модернизация процедур квалификационной оценки и учёт позиции СРО в административной практике. Полученные результаты могут быть использованы в нормотворческой деятельности, при выработке ведомственных актов, а также в правоприменительной деятельности органов контроля и саморегулируемых организаций.

Ключевые слова: публичный контроль; саморегулируемые организации; предпринимательская деятельность; государственный контроль; компенсационный фонд; административная ответственность; квалификационная оценка; Федеральный закон № 248-ФЗ.

VALOV Kirill Dmitrievich,

Senior Lecturer at the Department of Public Law,
Saint-Petersburg State University of Aerospace Instrumentation

THE ROLE OF SELF-REGULATORY ORGANIZATIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC CONTROL OF ENTREPRENEURSHIP: LEGAL POTENTIAL AND LIMITATIONS

Annotation. The article examines the legal status of self-regulatory organizations (SROs) within the system of public control over entrepreneurial activity in the Russian Federation. The purpose of the study is to identify the legal potential of SROs as elements of the public control mechanism and to determine the limitations that hinder effective redistribution of supervisory functions from the state to professional communities. The research analyses the provisions of Federal Law No. 248-FZ, Federal Law No. 315-FZ, Federal Law No. 127-FZ, the Urban Planning Code of the Russian Federation, Federal Constitutional Law No. 5-FKZ, as well as government regulations governing qualification assessment and state supervision over SRO activities. Special attention is paid to the

legal structure of agreements on recognition of SRO results, the legal regime of compensation funds, the disciplinary powers of SROs and statistical data on complaints to Rosreestr against insolvency practitioners. On the basis of a comprehensive formal-legal and comparative analysis, the paper concludes that the current regulation is fragmented and insufficiently determined, and proposes directions for its improvement: clarification of the mandatory content of agreements under Article 55 of Federal Law No. 248-FZ, extension of SRO duties on disclosure of information, modernization of qualification assessment procedures and consideration of SRO positions in administrative practice. The findings can be used in legislative work, in drafting subordinate regulations, and in the enforcement practice of supervisory authorities and self-regulatory organizations.

Key words: public control; self-regulatory organizations; entrepreneurial activity; state supervision; compensation fund; administrative liability; qualification assessment; Federal Law No. 248-FZ.

Введение

Российская модель публичного контроля предпринимательской деятельности за последние годы всё более последовательно опирается на институт саморегулирования. С одной стороны, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ») закрепляет модернизированные формы государственного контроля, ориентированные на предупреждение нарушений и использование независимой оценки соблюдения обязательных требований. С другой стороны, законодатель стремится встроить в эту систему саморегулируемые организации (далее – «СРО») как партнёров государства, осуществляющих контроль за деятельностью своих членов и потенциально заменяющих часть государственного надзора. Для оценки реалистичности такого замысла необходимо определить правовой потенциал и фактические ограничения участия СРО в публичном контроле, что предполагает анализ как доктринальных подходов, так и конкретных норм специального законодательства.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 № 315-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 315-ФЗ») закрепляет ключевые признаки СРО: наличие обязательных стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обеспечение дополнительной имущественной ответственности членов, формирование компенсационного фонда и осуществление внутреннего контроля. В доктрине саморегулирование устойчиво характеризуется как особая форма взаимодействия государства и бизнеса; по мнению И.В. Ершовой, «государственное регулирование и саморегулирование – два звена единой цепи воздействия на хозяйствующих субъектов» [2]. По мнению К.В. Костиной и А.А. Имамова, функции СРО носят негосударственный характер, поскольку «государство не делегировало эти функции, а полностью отказалось от них», рассматривая их как механизм сти-

мулирования добросовестного поведения предпринимателей [3]. Таким образом, СРО выступают одновременно частноправовыми корпорациями и элементами механизма публичного контроля, что прямо отражается в конструкции соглашения о признании результатов их деятельности, предусмотренной Федеральным законом № 248-ФЗ, и требует методологического уточнения предмета и инструментария настоящего исследования.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие участие саморегулируемых организаций в системе публичного контроля предпринимательской деятельности, включая Федеральный закон № 248-ФЗ, Федеральный закон № 315-ФЗ, Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ, Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, а также Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики». В качестве подзаконных источников рассмотрены, в частности, Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2016 № 1204 «Об утверждении Правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена» и Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», определяющие порядок функционирования инфраструктуры квалификационной оценки и государственного надзора за деятельностью СРО. Дополнительно использованы доктринальные работы отечественных правоведов, посвящённые правовому статусу СРО, их дисциплинарной юрисдикции и месту в системе публичного контроля, а также эмпирические дан-

ные, содержащиеся в научных публикациях о количестве СРО, составе их членов и статистике жалоб в органы государственного контроля.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ и систематизация норм, определяющих правовой статус СРО и порядок заключения соглашений о признании результатов их деятельности; сравнительно-правовой анализ регулирования отдельных видов СРО (в строительной сфере, в сфере проектирования, среди арбитражных управляющих) и их взаимодействия с государственными органами; а также аналитическая интерпретация статистических данных, полученных из научных работ П.И. Федючек, Э.А. Шаряповой и других авторов, отражающих фактический масштаб саморегулирования и практику привлечения членов СРО к ответственности. Применение комплексного подхода позволило выявить как нормативные предпосылки включения СРО в механизм публичного контроля, так и структурные ограничения, обусловленные пробелами и неопределённостью правового регулирования.

Результаты и обсуждения

Специальным правовым звеном, соединяющим внутренний контроль СРО и государственный контроль, выступает глава 11 Федерального закона № 248-ФЗ, посвящённая независимой оценке соблюдения обязательных требований. Статья 55 данного закона предусматривает возможность заключения соглашения о признании результатов деятельности саморегулируемой организации; при наличии такого соглашения государственный контроль не осуществляется в отношении членов соответствующей СРО, а контролирующий орган опирается на данные внутреннего контроля. При этом законодатель устанавливает ряд условий: сведения о СРО должны находиться в государственном реестре не менее трёх лет, организация обязана сформировать компенсационный фонд в размере не менее 25 000 рублей в отношении каждого члена и обладать эффективной системой внутренних стандартов и дисциплинарных процедур. Формально это превращает СРО в самостоятельный элемент системы публичного контроля предпринимательства, однако дальнейший анализ показывает, что реализация данного механизма существенно зависит от точности и согласованности регулирования в Федеральном законе № 315-ФЗ и связанных с ним подзаконных актов.

Федеральный закон № 315-ФЗ, конкретизируя внутренний контроль, в статье 9 закрепляет обязанность СРО проводить плановые и внеплановые проверки деятельности своих членов, а статья 10 устанавливает многоступенчатую

систему дисциплинарных мер: предписание об устранении нарушений, предупреждение, приостановление членства, исключение из организации. Статья 13 того же закона регулирует способы обеспечения имущественной ответственности через систему страхования и компенсационные фонды, на которые прямо ссылается статья 55 Федерального закона № 248-ФЗ как на обязательное условие заключения соглашения о признании результатов деятельности. Вместе с тем Федеральный закон № 315-ФЗ не содержит прямой обязанности СРО систематически передавать результаты внутреннего контроля государственным органам и раскрывать унифицированные сведения о нарушениях, а критерии эффективности такого контроля описаны преимущественно через отсылку к внутренним документам и дисциплинарной практике. В результате соглашение, предусмотренное статьёй 55 Федерального закона № 248-ФЗ, опирается на неполностью конкретизированный объём полномочий и обязанностей СРО, что осложняет выработку единых подходов контролирующих органов и подводит к необходимости учёта фактических параметров развития саморегулирования.

По данным П.И. Федючек и Э.А. Шаряповой, по состоянию на конец января 2023 года в Российской Федерации зарегистрированы 218 саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации и инженерные изыскания, а общая численность их членов составляет 69 037 компаний[5]. В то же время независимая оценка квалификации ключевых специалистов может проводиться только в 31 центре оценки квалификаций и 67 экзаменационных центрах, функционирующих в 57 городах страны, тогда как, по итогам Всероссийской переписи населения 2020 года, в России насчитывается 172 города с населением свыше 100 тысяч человек[5]. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2016 № 1204 «Об утверждении Правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена» закрепляет по существу исключительно очный формат экзамена и не предусматривает дистанционных процедур. На практике это означает, что значительная часть региональных предпринимателей и специалистов несёт дополнительные транспортные и временные издержки для поддержания статуса, необходимого для членства в СРО, что сужает реальную базу саморегулирования и ограничивает его охват в удалённых территориях, а значит, и фактический потенциал участия СРО в публичном контроле.

Показательно и положение новых субъектов Российской Федерации. По сведениям П.И. Федю-

чек, в Донецкой Народной Республике к концу первого квартала 2023 года 22 компании получили членство в российских СРО в сфере архитектурно-строительного проектирования и инженерных изысканий [5]. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» предусматривает переходный период, допускающий осуществление деятельности либо на основании лицензий, либо через членство в СРО. Однако специальные положения, позволяющие оперативно подключать такие СРО к механизмам признания результатов деятельности по статье 55 Федерального закона № 248-ФЗ, отсутствуют, что фактически переносит вопросы интеграции на уровень ведомственных решений и разъяснений и демонстрирует зависимость включения СРО в систему публичного контроля от последующей нормативной детализации.

Не менее важен пример саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, действующих в рамках Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ. По мнению Р.Н. Шариповой, на основе документа «Сведения об административной практике Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в сфере контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций...» в 2024 году в Росреестр поступило 25 476 жалоб на действия арбитражных управляющих; по результатам их рассмотрения вынесено 4 857 определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях, составлено 5 384 протокола и принято 3 383 постановления о прекращении дел[6]. Глава II Постановления Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» закрепляет за Росреестром полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, рассмотрению дел и обращению в суд, в том числе в связи с деятельностью СРО и их членов. По мнению А.В. Винницкого, увеличение числа дел об административной ответственности арбитражных управляющих обусловлено «не ухудшением качества их работы, а намерением заинтересованных лиц добиться административного наказания в виде дисквалификации в отношении конкретных субъектов» [1]. В совокупности это свидетельствует о том, что наличие СРО и закреплённый за ними внутренний контроль не приводит к снижению интенсивности государственного вмешательства, а формирует систему параллельных дисциплинарных и надзорных механизмов, в рамках которой государ-

ственный контроль сохраняет доминирующее значение, несмотря на декларируемое расширение саморегулирования.

Сопоставление приведённых примеров с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, в статьях 55.4 и 55.16 регулирующими цели, функции и компенсационные фонды СРО в строительстве, показывает устойчивую ориентацию законодателя на возложение на СРО как функций контроля, так и имущественного обеспечения ответственности членов. По мнению М.Д. Молчанова, при этом «в законе не определён общий механизм привлечения к ответственности причинителя вреда, основания, условия и сроки выплаты средств из компенсационного фонда СРО», что порождает правовую неопределённость для участников рынка и самих организаций [4]. В то же время Федеральный закон № 248-ФЗ закрепляет за контролирующими органами лишь право, а не обязанность заключать соглашения о признании результатов деятельности СРО, а вопрос о критериях достаточности внутреннего контроля во многом отнесён к последующему правительственному регулированию. В итоге правовой потенциал СРО как участников публичного контроля объективно ограничивается сочетанием неполной определённости материальных норм и значительного объёма административного усмотрения, что снижает предсказуемость правоприменения и требует системных изменений, если целью является реальное перераспределение контрольной нагрузки от государства к профессиональному сообществу.

Заключение

Проведённый анализ позволяет заключить, что саморегулируемые организации обладают значительным правовым потенциалом в системе публичного контроля предпринимательской деятельности, однако реализация этого потенциала сдерживается как нормативной фрагментарностью, так и институциональными ограничениями. Представляется целесообразным обозначить направления совершенствования регулирования, способные укрепить роль СРО в системе публичного контроля предпринимательства. Во-первых, в статью 55 Федерального закона № 248-ФЗ целесообразно включить перечень минимально обязательных условий соглашения о признании результатов деятельности (состав передаваемых данных, периодичность обмена информацией, показатели эффективности внутреннего контроля), а также установить обязанность контролирующего органа мотивировать отказ в заключении соглашения. Во-вторых, Федеральный закон № 315-ФЗ может быть дополнен нормами об обязанности

СРО раскрывать в единой информационной системе обобщённые сведения о результатах проверок и применённых дисциплинарных мерах, что позволило бы использовать эти данные при планировании государственного контроля и повысило бы прозрачность саморегулирования. В-третьих, подзаконное регулирование, в частности Постановление Правительства Российской Федерации № 1204, следует скорректировать в части допуска дистанционных форм независимой оценки квалификации с применением сертифицированных технологий прокторинга, а Положение о Росреестре – дополнить требованиями по фильтрации явно злоупотребительных жалоб и учёту позиции соответствующей СРО при оценке дисциплинарных нарушений. Наконец, переходные акты, регулирующие интеграцию новых субъектов Российской Федерации, целесообразно дополнить специальными механизмами включения их СРО в систему соглашений по статье 55 Федерального закона № 248-ФЗ в упрощённом порядке, что позволит одновременно укрепить экономическую интеграцию и повысить качество публичного контроля. Реализация указанных предложений способна придать институту саморегулирования более чёткий правовой контур, повысить его востребованность в российской экономике и подтвердить способность государства сочетать защиту публичных интересов с опорой на профессиональные объединения предпринимателей.

Список литературы:

- [1] Винницкий А. В. Продолжение дискуссии об административной ответственности арбитражных управляющих в свете подготовки проекта нового КоАП // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 2. – С. 1–15.
- [2] Ершова И. В. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности: законодательные и доктринальные подходы // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2016. – № 3. – С. 171–177.
- [3] Костина К. В., Имамов А. А. Саморегулируемые организации: контроль за деятельностью

своих членов как новый механизм негосударственного стимулирования добросовестного поведения субъектов предпринимательства // Вестник Костромского государственного университета. – 2022. – Т. 28. – № 3. – С. 226–230.

[4] Молчанов М. Д. Правовой статус саморегулируемых организаций в сфере строительства в России и за рубежом // Вопросы российской юстиции. – 2023. – Вып. 29. – С. 234–244

[5] Федючек П. И. К вопросу о развитии СРО в российской федерации // Интерактивная наука. – 2023. – №4 (80). – С. 126–129.

[6] Шарипова Р. Н. Процедура привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности // Международный научный журнал «Флагман науки». – 2025. – № 6 (29).

References:

[1] Vinnitsky A. V. Continuation of the discussion on the administrative responsibility of arbitration managers in the light of the preparation of a draft new Code of Administrative Offenses//Administrative and Municipal Law. – 2020. – № 2. - S. 1-15.

[2] Ershova I.V. State control over the implementation of entrepreneurial activity: legislative and doctrinal approaches//Business in law. Journal of Economics and Law. – 2016. – № 3. - S. 171-177.

[3] Kostina K.V., Imamov A.A. Self-regulatory organizations: control over the activities of their members as a new mechanism for non-state stimulation of conscientious behavior of business entities//Bulletin of Kostroma State University. – 2022. - T. 28. – № 3. - S. 226-230.

[4] Molchanov M. D. Legal status of self-regulatory organizations in the field of construction in Russia and abroad//Issues of Russian justice. – 2023. - Issue 29. - S. 234-244

[5] Fedyuchek P.I. On the development of SROs in the Russian Federation//Interactive science. – 2023. – №4 (80). - S. 126-129.

[6] Sharipova R.N. Procedure for bringing the arbitration manager to administrative responsibility// International scientific journal “Flagship of Science.” – 2025. – № 6 (29).

