

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ»**

На правах рукописи

ФОМИЧЕНКО Семён Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор

Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций.....	18
1.1. Административно-правовой статус саморегулируемых организаций: понятие и содержание.....	18
1.2. Понятие и особенности административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций ..	38
1.3. Субъекты административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций.....	68
1.4. Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций по законодательству зарубежных стран.....	86
Глава II. Отдельные составы административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций.....	105
2.1. Административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации.....	105
2.2. Административная ответственность за нарушения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и ее должностными лицами обязательных требований к их деятельности.....	119
2.3. Административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка обязательных требований к ее деятельности.....	139
Заключение.....	161
Библиографический список использованной литературы.....	165
Приложения.....	189

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Становление и развитие в России правового механизма саморегулирования имеет большое значение для формирования экономических отношений, свободных от излишнего вмешательства государства в дела хозяйствующих субъектов. В связи с этим надлежащее функционирование саморегулируемых организаций в различных отраслях и сферах публичного управления является показателем успешности административной реформы, которая связана не только с оптимизацией системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, но и с делегированием отдельных функций государственного управления указанным организациям, что отражает потребности предпринимательского сообщества в приведении соответствующего рынка товаров или услуг в состояние, отвечающее интересам как хозяйствующих субъектов, так и потребителей и государства.

Саморегулирование отражает сложившийся в практике ряда экономически развитых государств подход, связанный с использованием косвенных методов воздействия на область народного хозяйства через вовлечение субъектов, представляющих предпринимательское сообщество, в процесс публичного управления путем разработки собственных стандартов и правил деятельности на рынке, самостоятельного контроля за их соблюдением, включая возможность применения мер публично-правового воздействия к нарушителям таких правил, что призвано сократить государственное участие в прямом регулировании экономических процессов. В то же время организация и осуществление саморегулирования не лишены недостатков. Имеют место злоупотребления со стороны саморегулируемых организаций в части создания возможности доступа на рынок или в профессиональное сообщество субъектов, которые не отвечают необходимым требованиям. На эту проблему обратил внимание и В.В. Путин, обозначив на съезде Российского союза промышленников и

предпринимателей 17 декабря 2021 г. необходимость выработки с участием Правительства РФ мер по ее разрешению¹.

Разработав нормативно-правовую базу саморегулирования, в том числе Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О саморегулируемых организациях»², Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»³, и внося ряд дополнений в отраслевое законодательство, законодатель не уделил достаточного внимания вопросам административной ответственности саморегулируемых организаций и их должностных лиц. Изначально установив административную ответственность за нарушения принципа информационной открытости их деятельности независимо от сферы их функционирования (ст. 14.52 КоАП РФ⁴), впоследствии законодатель пошел по пути введения составов административных правонарушений, связанных с посягательствами на надлежащий порядок саморегулируемых организаций, действующих в конкретных отраслях и сферах, – арбитражного управления (ст. 14.52.1 КоАП РФ), финансового рынка (ст. 14.52.2 КоАП РФ) и строительной отрасли (ст. 14.63, 14.64 КоАП РФ). Содержащиеся в этих статьях составы административных правонарушений не в полной мере согласуются с комплексом обязанностей саморегулируемых организаций, предусмотренных законодательством о саморегулировании.

Кроме того, в отношении саморегулируемых организаций в административном порядке может применяться ряд мер административного принуждения, существенно ограничивающих права и законные интересы

¹ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67383> (дата обращения: 21.02.2024).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6076; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5187.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4349; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5171.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 11 марта 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I), ст. 1; 2024. № 12, ст. 1568.

данных организаций и оказывающих влияние на состояние соответствующей отрасли или сферы публичного управления, поскольку от их применения зависит функционирование членов указанных организаций. Такие меры, как вынесение решения о прекращении статуса саморегулируемой организации, исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций или приостановление исполнения всех или части ее функций, имеют карательную сущность, но не охватываются содержанием каких-либо предусмотренных КоАП РФ административных наказаний, что может создавать риски неправомерных ограничений прав и законных интересов саморегулируемых организаций ввиду недостаточной урегулированности оснований, сущности и последствий их применения. Фактическими основаниями их назначения являются неправомерные деяния, которые по своему характеру и общественной вредности схожи с административными правонарушениями, но не охватываются административно-деликтным законодательством.

В связи с этим одним из важных направлений развития административно-правовой науки является выработка предложений, ориентированных на формирование научно-теоретической основы общего совершенствования норм о саморегулировании и об административной ответственности саморегулируемых организаций, в том числе расширения перечня составов правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации, их должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности.

Степень научной разработанности проблемы. Содержание юридической литературы показывает высокую степень востребованности тематики саморегулирования, в том числе его организации и осуществления, контроля над деятельностью членов саморегулируемых организаций, их финансово-правового и административно-правового статуса. Указанные вопросы выступили предметом исследования многочисленных научных статей таких ученых, как Акаева Н.О., Алгазина А.Ф., Боваев Э.Н., Галов

В.В., Гета Ю.Р., Глазунова И.В., Горбач О.В., Гузнов А.Г., Дамдинов Д.О., Зинченко С.А., Зорин А.С., Кинжалина А.Б., Комаров С.А., Макеева И.А., Манатиллов М.М., Манджиева Б.Г., Панин С.Ю., Рождественская Т.Э., Рустамова С.М., Скок Я.А., Шепелева Б.Н., Эрднеев А.И. и других.

Проблематика саморегулирования широко востребована в диссертациях на соискание ученой степени доктора наук цивилистического профиля¹. Вопросы истории правовой регламентации саморегулирования были затронуты в диссертации П.Б. Салина².

Большое значение для развития научных представлений о саморегулировании в контексте административно-правового регулирования имеет диссертация З.М. Баймуратовой³. Однако данная работа фрагментарно (на уровне одного параграфа) охватывает вопросы установления и применения административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций. В диссертации А.Ф. Алгазиной, посвященной саморегулированию как виду управленческой деятельности⁴, в структурном отношении даже не выделен соответствующий параграф. Более того, в настоящее время говорить о решении всех проблем в данной области не представляется возможным, что служит основанием для углубленного анализа нормативных актов, регулирующих данную сферу отношений, выявления проблем и выработки предложений по их устранению.

В настоящее время отсутствуют диссертации и монографии, в которых исследовались бы правоотношения, возникающие в связи с установлением и

¹ См.: *Лескова Ю.Г.* Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 432 с.; *Петров Д.А.* Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 433 с.

² См.: *Салин П.Б.* Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. 182 с.

³ См.: *Баймуратова З.М.* Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 199 с.

⁴ См.: *Алгазина А.Ф.* Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 237 с.

применением административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций на основе современной практики применения административно-деликтного законодательства. Отечественная административно-правовая литература не располагает работами, содержащими комплексный анализ и систематизацию научных знаний о данном правовом явлении.

Представленная диссертация является первым комплексным научным исследованием, в котором изложены и обоснованы с научно-теоретических позиций предложения прикладного характера, направленные на совершенствование федерального административно-деликтного законодательства и федеральных законов, регулирующих правоотношения в области деятельности саморегулируемых организаций.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере установления и применения административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций.

Предметом исследования выступают научные положения, раскрывающие сущность административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций, нормы права, устанавливающие такую ответственность и регламентирующие правоотношения в области саморегулирования, а также практика федеральных органов исполнительной власти, федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов по их применению.

Целью настоящего исследования является разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу установления и применения административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций, и формирование научно обоснованных практических рекомендаций по совершенствованию административно-деликтного законодательства и законодательства о саморегулировании.

Исходя из поставленной цели, определяются следующие основные задачи исследования:

сформулировать понятие саморегулируемых организаций и их административно-правового статуса;

раскрыть понятие и особенности административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций;

выявить субъектов административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций и проблемы их функционирования;

исследовать зарубежное законодательство об административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций;

выявить проблемные вопросы, возникающие в правоприменительной практике при применении административной ответственности за нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации, и предложить пути их решения;

рассмотреть проблемы правового регулирования административной ответственности за нарушения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и ее должностными лицами обязательных требований к их деятельности и сформулировать предложения по их разрешению;

предложить и обосновать научные подходы к совершенствованию норм об административной ответственности за нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка обязательных требований к ее деятельности.

Методологическую основу исследования составили различные методы познания: формально-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой и иные, характерные в том числе и для юридической науки, совокупное использование которых позволило сделать выводы, направленные на совершенствование административно-деликтного

законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, затрагивающих сферу саморегулирования.

Применение формально-юридического метода позволило сформулировать дефиниции, затрагивающие саморегулируемые организации и административную ответственность в области их деятельности; осуществить анализ действующего законодательства с точки зрения возможного совершенствования правового регулирования административной ответственности в данной области.

При помощи системно-структурного метода определено место саморегулирования и административной ответственности в данной области в общей системе административно-правового регулирования; выявлены меры административного принуждения карательной направленности, применяемые к саморегулируемым организациям, и обосновано их включение в систему административных наказаний.

Сравнительно-правовой метод был задействован для выявления и анализа лучших практик зарубежных государств по установлению административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций.

Теоретическая основа диссертации. Рассмотрение вопросов установления и применения административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций носит синтетический характер, характеризуется широким подходом к изучению достижений науки административного права. Также при исследовании изучены работы в области общей теории государства и права, конституционного, гражданского и финансового права.

При исследовании вопросов административного права и административной ответственности использовались труды таких ученых, как Адушкин Ю.С., Асадов А.М., Бахрах Д.Н., Бельский К.С., Берендтс Э.Н., Гришковец А.А., Дугенец А.С., Жеребцов А.Н., Зеленцов А.Б., Кикоть В.Я., Ковалева Н.Н., Конин Н.М., Кононов П.И., Лапина М.А., Лупарев Е.Б.,

Максимов И.В., Манохин В.М., Мартынов А.В., Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Редкоус В.М., Рогачева О.С., Россинский Б.В., Соколов А.Ю., Солдатов А.П., Стариков Ю.Н., Стахов А.И., Степаненко Ю.В., Тимошенко И.В., Тихомиров Ю.А., Шергин А.П., Шурухнова Д.Н., Якимов А.Ю., Ястребов О.А. и других.

Нормативную основу диссертации составили: Конституция РФ, акты международного законодательства, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Банка России, регулирующие вопросы административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций, а также иные вопросы саморегулирования.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами практики Верховного Суда Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, материалами деятельности федеральных органов исполнительной власти, отражающими проблемы правового регулирования и применения административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций, аналитическими докладами и отчетами федеральных органов исполнительной власти и Банка России.

Научная новизна диссертации обусловлена комплексом поставленных в ней задач и состоит в том, что посредством анализа научных положений, раскрывающих проблемы установления и применения административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения, автором было осуществлено целостное исследование проблем ее установления и применения с подготовкой предложений, связанных с совершенствованием административно-деликтного законодательства и законодательства о саморегулировании.

В результате проведенного диссертационного исследования на защиту

выносятся следующие наиболее важные положения:

1. Выработана дефиниция административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций: это устанавливаемая на федеральном уровне законодательного регулирования административная ответственность, нацеленная на обеспечение режима законности и правопорядка в области саморегулирования и выраженная в негативной реакции государства на административное правонарушение саморегулируемой организации (как юридического лица – специального субъекта) или ее должностного лица посредством применения к ним уполномоченными органами исполнительной или судебной власти либо Банком России административного наказания за совершение деяния, посягающего на порядок деятельности указанных организаций.

2. Предложено авторское понимание области деятельности саморегулируемых организаций, представляющей собой совокупность направлений функционирования саморегулируемых организаций, которые в своей взаимосвязи обеспечивают целенаправленное воздействие института саморегулирования на охватываемые им отрасли и сферы управления.

Для целей возможной коррекции видового объекта административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций предложено выделение в ней двух сегментов по признаку степени их охвата институтом административной ответственности:

1) общие направления функционирования саморегулируемых организаций, не имеющие специфики для отдельных их видов (направления, связанные с обеспечением информационной открытости саморегулируемых организаций);

2) частные направления функционирования саморегулируемых организаций, в рамках которых установление административной ответственности осуществляется для саморегулируемых организаций конкретного вида (в сферах финансового рынка, строительства и деятельности арбитражных управляющих).

3. Обоснована целесообразность законодательного исключения из правил о поводах к возбуждению дела об административных правонарушениях указания на неприменимость такого повода, как поступление заявлений и сообщений физических и юридических лиц, сообщений в средствах массовой информации, при решении вопроса о возбуждении дел об административных правонарушениях, посягающих на информационную открытость саморегулируемых организаций. В связи с этим аргументирована необоснованность исключений из правила о возможности возбуждения дела об административном правонарушении на основании указанного повода: субъекты, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях, должны принимать и проверять любые материалы и сведения, содержащие данные, которые указывают на наличие события административного правонарушения.

4. Сформулировано предложение о законодательном введении нового применяемого судом административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу, одной из форм которого должно стать исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, что обусловлено карательной сущностью указанной меры. Такая мера должна применяться за неоднократное нарушение саморегулируемой организацией требований законодательства при проведении проверки ее члена; несоблюдение требований, предусмотренных ее документами; несоответствие утвержденных документов саморегулируемой организации установленным требованиям; непредоставление сведений по запросу органа надзора за саморегулируемыми организациями или предоставление недостоверных сведений; умышленное сокрытие саморегулируемой организацией нарушения обязательных требований ее членом, повлекшего исключение сведений о нем реестра членов саморегулируемой организации.

5. Разработано предложение о выделении специальных составов административных правонарушений в области деятельности

саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, а именно в части неисполнения ими своих обязанностей, установленных законодательством о сельскохозяйственной кооперации, включая ненадлежащее осуществление контроля за деятельностью своих членов, неприменение к ним соответствующих мер, нарушение требований к формированию компенсационного фонда саморегулируемой организации. Полномочия по осуществлению производства по делам об указанных административных правонарушениях (включая составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях) предлагается возложить на федеральный орган исполнительной власти, в компетенцию которого входит государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций данного вида (Минсельхоз России).

6. Выявлена необходимость предоставления Банку России права применять административную ответственность по всем составам административных правонарушений, посягающим на информационную открытость в деятельности саморегулируемых организаций, что позволит устранить пробел в административно-деликтном законодательстве, который блокирует возможность назначения саморегулируемым организациям в сфере финансового рынка административных наказаний за невыполнение требования о наличии у них официального сайта в сети Интернет.

7. Аргументировано предложение о законодательном введении срока для размещения на сайте саморегулируемой организации в сети Интернет информации о направленных ей в суд заявлениях и исках, о принятых постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации и общим собранием ее членов решениях, о заключенных со специализированным депозитарием и управляющей организацией договорах, который должен совпадать с общим правилом для срока размещения иной информации и быть равным десяти рабочим дням со дня совершения соответствующих действий. Его отсутствие на фоне наличия подобного срока для размещения иной информации разобщает подходы к

применению административной ответственности за однотипные административные правонарушения.

8. Предлагается авторский вариант совершенствования правил выплаты лицу, которому действиями арбитражного управляющего причинен имущественный ущерб, средств из компенсационного фонда в целях предупреждения критических финансовых обременений для саморегулируемой организации и снижения вероятности совершения ей соответствующего административного правонарушения в виде несоблюдения требований к осуществлению компенсационных выплат. В связи с этим перечень документов, подлежащих представлению указанным лицом в саморегулируемую организацию, должен быть дополнен документами, подтверждающими принятие им исчерпывающих мер по получению страховых выплат со страховых организаций, а также по принудительному исполнению требования о возмещении суммы убытков арбитражным управляющим. Данная новация позволит преодолеть несбалансированность законодательства о банкротстве, имеющего уклон в сторону первоочередного удовлетворения финансовых интересов лица, которому действиями арбитражного управляющего причинен имущественный ущерб.

9. Обосновывается необходимость совершенствования правил об административной ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих посредством исключения из административно-деликтного законодательства нормы об ответственности за представление в арбитражный суд или собранию кредиторов кандидатуры арбитражного управляющего, не соответствующего установленным федеральным законом требованиям, либо недостоверной информации о соответствии его кандидатуры таким требованиям. Наличие данного состава не вписывается в общую логику законодательного регулирования правоотношений в сфере несостоятельности (банкротства) и фактически подразумевает оценку должностными лицами Росреестра качества осуществления правосудия по арбитражным делам посредством выявления фактов утверждения

кандидатуры арбитражного управляющего, которая не удовлетворяет установленным законом требованиям.

10. Выдвинуто предложение о введении нового состава административного правонарушения в виде «неисполнения саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка или саморегулируемой организацией актуариев предписаний Банка России об устранении нарушений», который может быть подкреплён санкцией в виде административного приостановления деятельности на срок до 30 суток. Установление максимально возможного срока (до 90 суток) представляется нецелесообразным, поскольку от полноценного функционирования саморегулируемой организации зависит возможность осуществления деятельности на финансовом рынке её членами. Одновременно мера принуждения в виде приостановления исполнения всех или части функций и полномочий должна быть исключена из законодательства о саморегулировании в сфере финансового рынка.

Теоретическая значимость исследования заключается в следующем:

- *доказаны* положения, расширяющие научные представления об административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций;
- *представлена* характеристика саморегулируемых организаций как субъектов административно-правовых отношений;
- *раскрыта* специфика административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций;
- *обоснованы* предложения, направленные на коррекцию института саморегулирования для упорядочения применения административной ответственности за соответствующие правонарушения;
- *введены* в научный оборот авторские формулировки дефиниций саморегулируемых организаций и административной ответственности за правонарушения в области их деятельности;
- *изложены* положения, затрагивающие компетенцию органов и

должностных лиц, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций;

– *аргументированы* предложения по внесению изменений в диспозиции правовых норм, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций.

Практическая значимость исследования обусловлена актуальностью решения проблемных вопросов, возникающих при применении административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций. Сформулированные в настоящей работе предложения по внесению изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты при условии их учета законодателем положительно отразятся на решении указанных вопросов.

Содержащиеся в диссертации теоретические положения и практические предложения могут быть использованы в последующих исследованиях, посвященных вопросам установления и применения административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций, а также в процессе разработки субъектами нормотворчества проектов правовых актов по внесению изменений в КоАП РФ, Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка».

Выводы и предложения, содержащиеся в исследовании, можно использовать как научно-практический материал при подготовке учебной литературы, а также в процессе преподавания учебных дисциплин: «Административное право», «Административно-юрисдикционная деятельность» и «Административная ответственность» в образовательных организациях высшего образования, осуществляющих обучение по юридическим специальностям и направлениям подготовки.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты работы апробировались посредством обсуждения на кафедре административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», а также:

– при подготовке и издании научных статей в научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук;

– в ходе участия в научно-практических мероприятиях: Международная научно-практическая конференция памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (г. Саратов, 8 июня 2021 г.); Международный научно-практический круглый стол памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Кони́на (г. Саратов, 7 октября 2022 г.); X Московский международный юридический форум (г. Москва, 6-8 апреля 2023 г.); III Саратовский юридический форум «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 7-9 июня 2023 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» (Саратов, 6 июня 2024 г.).

Структура работы сформирована на основе заявленной проблематики, исследуемых объекта и предмета. Диссертация представлена введением, двумя главами, семью параграфами, заключением, библиографическим списком использованных источников и приложением.

Глава 1. Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций

1.1. Административно-правовой статус саморегулируемых организаций: понятие и содержание

Саморегулирование является относительно новым для российской правовой системы институтом, который нашел окончательное оформление с вступлением в силу Федерального закона «О саморегулируемых организациях». До принятия этого Закона государством проводилась активная политика, связанная с поиском эффективных инструментов воздействия на экономические отношения. Становление в России рыночной экономики должно было сопровождаться изменением степени и форм участия государства в упорядочении хозяйственных процессов. Для этого прежние методы руководства административно-командного типа уже не могли быть эффективными. К тому же с появлением экономических субъектов, не состоящих в государственном секторе, прямое государственно-управленческое воздействие на них стало невозможным с учетом конституционно декларируемой свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ¹).

Тем не менее государство не могло и не может самоустраниться от участия в регулировании хозяйственных процессов. Оно создает правила, благоприятствующие повышению предпринимательской активности, заинтересованности бизнеса в соблюдении законности и экономической дисциплины и необходимые для поступательного развития экономики. Свобода экономической деятельности не может быть абсолютной; она заканчивается там, где начинаются права и законные интересы других участников общественных отношений, публично-властных субъектов. Для

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

обеспечения баланса публичных и частных интересов государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти осуществляет различные меры и процедуры упорядочивающего воздействия на участников рынка (контроль и надзор, лицензирование, государственная регистрация, техническое регулирование, аккредитация). Однако расширение непрямого государственного вмешательства в экономические отношения таит в себе угрозу создания административных барьеров для хозяйствующих субъектов. Собственно, об их фактическом наличии утверждается на уровне как бизнеса, так и органов государственной власти, вынужденных искать пути трансформации воздействия на участников рыночных отношений. Одним из направлений такой трансформации должно стать развитие саморегулирования¹.

Проводимая с начала XXI века административная реформа поставила задачу устранить избыточность государственного регулирования, ограничить воздействие государства на хозяйственную деятельность экономических субъектов и развивать систему саморегулируемых организаций в экономической области². В конкретизированном виде эта идея нашла отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах³, которая стала стратегической основой для подготовки законопроектов, обеспечивающих передачу саморегулируемым организациям отдельных государственных функций и формирование эффективной системы саморегулирования в области экономики.

Сложившаяся к настоящему времени система отношений в сфере саморегулирования вызывает споры в юридической науке относительно

¹ См.: *Асадов А.М.* Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 18-19.

² См.: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30, ст. 3046.

³ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2009. № 12, ст. 1429.

сущности данного явления. А.Н. Жеребцов утверждает, что субъекты предпринимательства и их профессиональные объединения, осуществляя саморегулирование, являются субъектами государственного регулирования возникающих в области экономики социальных связей и контроля над их состоянием на основе установленных ими правил и стандартов¹. В научной литературе встречается также мнение об усеченном характере государственного регулирования экономических процессов, осуществляемого в порядке саморегулирования, что обусловлено реализацией со стороны государства функции контроля в отношении соответствующих организаций². С.А. Зинченко и В.В. Галов прямо не называют саморегулирование государственным регулированием, но исходят из того, что передаваемые им функции остаются государственными, за счет чего происходит «огосударствление» рассматриваемых организаций³.

Иные суждения основаны на обосновании параллелизма государственного регулирования и саморегулирования: в системе механизма правового регулирования последнее является составной частью этого механизма, отражая потребность хозяйствующих субъектов в правовом регулировании, альтернативном государственному, и выступая в качестве связующего звена между бизнесом и властью. При этом саморегулирование предполагает генерирование, модификацию и адаптацию объектами регулирования легальных (не противоречащих установленным государством) правил, определяющих контуры их социально значимой деятельности, с

¹ См.: Жеребцов А.Н. Сущность саморегулирования как специфической функции государственного управления в предпринимательской сфере // Общество и право. 2020. № 3 (73). С. 76.

² См.: Шишкин С.Н. Правовые методы и формы государственного регулирования экономики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 27. С. 108.

³ См.: Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и решения: сборник статей. М., 2007. С. 99.

установлением возможности объектов регулирования упорядочивать функционирование регулирующего субъекта¹.

Несмотря на декларируемую государством передачу саморегулируемым организациям государственных функций, вряд ли можно считать осуществляемое ими регулирование государственным. Об этом говорит и А.Ф. Алгазина применительно к саморегулируемым организациям, членство в которых является обязательным, что является необходимым условием доступа на соответствующий рынок. Это делает менее четкими границы между саморегулированием и государственным регулированием, но не приводит к отождествлению указанных понятий².

Государственное регулирование является атрибутивным признаком государственной власти. Неоправданное расширение системы субъектов, уполномоченных его осуществлять, означает размывание границ государственной власти, что противоречит ее конституционному пониманию как триединства составляющих ее ветвей. Одновременно нельзя сказать о саморегулировании как о явлении, параллельном государственному регулированию. Передача саморегулируемым организациям отдельных государственных функций означает возникновение качественно нового механизма воздействия на субъектов экономической деятельности, осуществляемого через промежуточное звено³ между ними и государством. Такое воздействие, не будучи государственным, означает, тем не менее, формирование обязательных правил для субъектов саморегулирования, что

¹ См.: *Комаров С.А., Панин С.Ю.* Понятие и правовая природа саморегулируемых организаций в Российской Федерации: сущность и содержание // *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2018. № 20. С. 41.

² См.: *Алгазина А.Ф.* Саморегулирование как вид управленческой деятельности // *Правоприменение*. 2017. Т. 1. № 2. С. 108.

³ См.: *Салин П.Б.* Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 32.

характеризует его как отдельную форму публично-правового (или – по терминологии отдельных авторов – квазипубличного¹) регулирования.

В связи с этим вряд ли можно согласиться с позицией Д.А. Петрова, рассматривающего саморегулирование исключительно в частноправовом ракурсе². Наиболее широкий взгляд на саморегулирование, не связанный только лишь с законодательством о саморегулируемых организациях, конечно, может показать частноправовые черты исследуемого явления, основанного на свободе воли, самостоятельности и проявлении стремления к саморазвитию, что характерно для различных коллективных субъектов, вовлеченных в орбиту действия норм гражданского права. В связи с этим Ю.А. Тихомиров справедливо отмечает наличие общих признаков правового механизма экономического саморегулирования во всех видах юридических лиц, для корпоративной внутриорганизационной сферы которых оно имеет имманентный характер³. В.М. Манохин, акцентируя внимание на изменениях структуры административного права в новейший период развития российской государственности, указывал на усиление роли внутреннего управления в любых коллективных субъектах, где оно является условием их существования и функционирования, способствуя организации деятельности по реализации их предназначения⁴.

Однако если судить о саморегулировании как о явлении, свойственном деятельности саморегулируемых организаций, то оно обусловлено интересами государства в формировании компактного кадрового аппарата, экономии средств управленческого воздействия на те или иные сферы и отрасли за счет вовлечения в управление специфических субъектов, без

¹ См.: *Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально экономического развития // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № 1. С. 28-29.

² См.: *Петров Д.А.* Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. С. 57, 66.

³ См.: *Тихомиров Ю.А.* Право и экономическое саморегулирование // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 2. С. 4.

⁴ См.: *Манохин В.М.* Дополнения к структуре административного права // *Административное право и процесс.* 2013. № 11. С. 3-8.

регулирующего воздействия которых эти сферы и отрасли обойтись уже не могут. В данном случае очевиден выход за пределы частноправового регулирования, обусловленный санкционирующей ролью государства, которое рассматривает саморегулирование в контексте симбиоза целей управления соответствующими сферами и отраслями: обеспечения законности и дисциплины, а также повышения эффективности их функционирования, лишенного административных барьеров.

В Концепции совершенствования механизмов саморегулирования¹ отмечается ряд преимуществ подобного способа упорядочения социальных связей. Часть из них имеет административно-правовое значение, отражая публично-управленческое содержание саморегулирования, поскольку оно:

1) способствует формированию оптимальных механизмов стандартизации профессиональной и предпринимательской деятельности и ее результатов с возможностью подбора и реализации максимально адаптированных к особенностям определенных отраслей экономики форм регулирования;

2) обеспечивает организацию более предметного и оперативного контроля по сравнению с контролем субъектов государственного управления в сфере функционирования саморегулируемых организаций;

3) обуславливает совершенствование механизма разрешения жалоб заинтересованных субъектов. Административно-правовое содержание данного преимущества связано с тем, что саморегулируемая организация при рассмотрении жалобы выступает не как субъект частного права, а как наделенное публично-управленческими полномочиями по отношению к своим членам лицо, которое уполномочено применять к ним меры принудительного характера.

Одновременно следует отметить нечеткость законодательной дефиниции данных организаций, поскольку в ней не отражены их

¹ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 2 (ч. II), ст. 458.

сущностные признаки, способствующие их обособлению в системе некоммерческих организаций. В ней указано, что они учреждаются в законодательно определенных целях, однако содержание Федерального закона «О саморегулируемых организациях» каких-либо конкретных целей создания рассматриваемых организаций не показывает. В то же время именно цели деятельности и являются тем признаком, который отграничивает их от иных некоммерческих организаций, поскольку иные признаки (наличие членства; объединение в своем составе субъектов экономической деятельности по признаку общности профессиональной деятельности или отрасли народного хозяйства, в которой они действуют) специфику саморегулируемых организаций не отражают¹.

Цели деятельности можно вывести из легального определения понятия саморегулирования. Это разработка и внедрение на началах инициативы и самостоятельности правил и стандартов профессиональной и предпринимательской деятельности в тех или иных отраслях хозяйствования с внутренним контролем соблюдения их требований членами саморегулируемой организации.

С учетом данных целей можно предложить законодателю конкретизировать дефиницию саморегулируемых организаций, которая может быть выражена следующим образом: «это основанные на членстве некоммерческие организации, созданные в целях разработки и установления стандартов и правил деятельности являющихся их членами субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида, а также контроля за соблюдением ими требований указанных стандартов и правил».

¹ См.: *Фомиченко С.В.* К вопросу о понятии саморегулируемых организаций и содержании их административно-правового статуса // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № 4. С. 225.

В научной литературе представлена идея отразить в легальном определении понятия саморегулируемой организации наличие у нее публичных полномочий¹. Публичный характер возникающих в процессе ее функционирования отношений несомненен ввиду нацеленности государства, санкционирующего создание подобных организаций, на реализацию публичного интереса. Саморегулируемые организации являются его типичными носителями, поскольку относятся к числу коллективных образований, функционирование которых обусловлено позицией государства, ориентированного на решение через данных субъектов социально значимых задач и достижение общественно полезных целей. Предназначение указанных организаций связано с улучшением тех областей жизнедеятельности социума, для которых саморегулирование выглядит более предпочтительным, чем инструменты государственного регулирования (в первую очередь, лицензирование). Оно рассматривается как перспективная форма вовлечения гражданского общества в управление экономическими процессами², что показывает его преимущество перед прямым государственным регулированием. Специфика деятельности саморегулируемых организаций в публично-правовом пространстве, включая возможность участия в выработке публично значимых правил поведения, действие которых выходит за рамки собственной организационной структуры, позволяет их отнести к субъектам выделяемого рядом ученых-правоведов³ корпоративно-публичного регулирования. При этом распространение корпоративных регуляторов с публично-правовым

¹ См.: *Макеева И.А.* Административно-правовой статус СРО как субъектов публичных правоотношений // *Аграрное и земельное право*. 2021. № 7 (199). С. 128.

² См.: *Гета Ю.Р.* Лицензирование и саморегулирование в экономике: синтез публичных и частных начал // *Сибирский юридический вестник*. 2015. № 4 (71). С. 54.

³ См.: *Зеленцов А.Б., Немытина М.В.* Публичные интересы и производные от них юридические конструкции // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки*. 2018. Т. 22. № 4. С. 448.

содержанием является частью общей тенденции совершенствования структуры методов административно-правового регулирования¹.

В то же время, во-первых, обновленная Конституция РФ ограничивает содержание термина «публичная власть», связывая его с деятельностью государственных и муниципальных органов. С этой точки зрения употребление законодателем данного понятия или производных от него терминов к каким-либо иным субъектам не выглядит оправданным. Во-вторых, отраженное в законодательстве содержание деятельности саморегулируемых организаций показывает наличие у нее полномочий по применению мер властного воздействия на ее членов. Легально называть эти полномочия публичными представляется излишним ввиду очевидности отсутствия у них частноправового содержания.

Вышеизложенные вопросы дефинитивного характера имеют значение для характеристики административно-правового статуса саморегулируемых организаций. В научной литературе имеется множество работ, затрагивающих содержание и структуру административно-правового статуса различных субъектов, включая юридических лиц, что закономерно ввиду ключевого характера данного термина для определения их правового положения. Корректность содержательного наполнения указанного понятия влияет на состояние механизма административно-правового регулирования и позволяет правильно определить место того или иного субъекта в системе социальных связей, урегулированных нормами административного права.

Ю.Н. Стариков, рассуждая об административно-правовом статусе вообще, то есть безотносительно того, о каких субъектах идет речь, утверждает, что он определяется правами, свободами, их гарантиями, обязанностями, правоограничениями и объемом ответственности². При этом можно отметить, что предлагаемые многими другими авторами определения

¹ См.: *Петров М.П.* Совершенствование методов административно-правового регулирования инновационной деятельности // *Актуальные проблемы российского права.* 2016. № 10 (71). С. 61.

² См.: *Стариков Ю.Н.* Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001. С. 13.

данного понятия также выражены через перечисление элементов, однако их набор не всегда совпадает. Можно сказать, что вышеуказанный подход учитывает максимум возможных составляющих, в то время как иные авторы не считают нужным включать в него те или иные элементы. Его ограничением схемой «права – обязанности – ответственность» характеризуется позиция Ю.И. Мигачева, Л.Л. Попова и С.В. Тихомирова¹.

Довольно часто встречается точка зрения, связывающая административно-правовой статус с правами и обязанностями в сфере государственного управления и гарантиями их реализации², а предельно узкий подход ориентирует на его наполнение лишь правами и обязанностями³. При этом обосновывается отнесение ответственности к «послестатусным» элементам⁴ ввиду ее наступления за совершение противоправных действий или бездействия в нарушение возложенных на субъекта обязанностей.

Особо следует обратить внимание на «блоковый» вариант конструирования административно-правового статуса, который распространен в исследованиях, посвященных коллективным субъектам административного права. Он способствует определению порядка расположения его составных частей, выявлению взаимосвязи и взаимозависимости его элементов.

В частности, Н.Н. Ковалева, рассматривая административно-правовой статус предприятий как комплекс блоков, выделяет в его структуре следующие элементы: 1) целевой блок; 2) административная правосубъектность (административная правоспособность, административная

¹ См.: Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2024. С. 52.

² См., например: Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М., 2012. С. 119-120.

³ См.: Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2001. С. 93.

⁴ См.: Редкоус В.М., Кулишов Д.Н. Административно-правовое положение граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности: теоретические подходы к выработке понятия и определению структуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 10 (70). С. 934.

дееспособность, компетенция); 3) внешнеорганизационный блок; 4) внутриорганизационный блок; 5) административно-правовые гарантии прав¹.

По версии Ю.В. Соболевой, предметом исследований которой является административно-правовой статус негосударственных организаций, в структуру последнего входят: целевая составляющая административно-правового статуса; организационная составляющая (способы их создания); содержательная составляющая (права, гарантии их реализации, обязанности); охранительная составляющая (применяемые к ним административно-принудительные меры)².

Анализируя административно-правовой статус социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности, А.Н. Черенков структурирует его на такие блоки, как: установочный (цель, задачи, функции, принципы); содержательный (административная правосубъектность и деликтоспособность); организационный (предполагающий принятие решения о создании и порядке формирования, организационно-правовых формах и видах деятельности); административно-правовые гарантии (стимулирование, защита, ограничения); ответственность³.

В целом, если сопоставить разные позиции по этому вопросу, то выделение ряда элементов административно-правового статуса организаций представляется излишним. Так, целевой (или установочный) блок, показывая цели и задачи деятельности организаций, характеризует и организационный, и содержательный компонент их функционирования. Целями определяются как особенности организации, так и права и обязанности юридических лиц. О компетенции также вряд ли можно вести речь, поскольку данный термин

¹ См.: Ковалева Н.Н. Административно-правовой статус предприятий: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 9.

² См.: Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 18.

³ См.: Черенков А.Н. Административно-правовой статус социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. С. 10.

употребляется для закрепления правового статуса государственных и муниципальных органов. На такое понимание компетенции ориентирует и административно-правовая теория, представители которой рассматривают ее в неразрывной связи с правовым статусом публично-властных субъектов¹. В дополнение к этому можно отметить, что наличие компетенции характерно также и для структур, осуществляющих внутриорганизационное управление. К примеру, в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» предусмотрена компетенция органов управления саморегулируемой организации, но отсутствует ее собственная компетенция: установлены лишь функции, права и обязанности саморегулируемой организации.

Достаточно спорным выглядит выделение охранительной составляющей, поскольку применение к организациям при наличии предусмотренных в законе оснований мер административного принуждения, включая привлечение к административной ответственности, означает возникновение у них обязанности претерпевать негативные последствия соответствующих мер, что относимо и к содержательной составляющей. Если вычленять внешнеорганизационный блок административно-правового статуса, то применение мер административного принуждения также может быть включено и в него как одно из направлений властно-организующего воздействия государственных органов на юридических лиц.

Интересным представляется выделение внутриорганизационного элемента административно-правового статуса организаций. Как правило, сами по себе внутриорганизационные отношения внутри аппарата управления юридического лица для административно-правового регулирования безынтересны ввиду частноправового характера возникающих социальных связей. Внутриаппаратная деятельность охватывается нормами административного права только тогда, когда определяются структура, штаты государственных органов и порядок

¹ См., например: *Лунарев Е.Б.* Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 213-216; *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции // *Государство и право.* 1996. № 8. С. 104.

внутреннего руководства их деятельностью. Вместе с тем содержание Федерального закона «О саморегулируемых организациях» показывает выход законодателя за пределы частноправового регулирования в вопросах структурирования аппарата управления данных организаций. Оно подчинено решению вопросов не только частноправового, но и публично-правового значения. Так, общее собрание членов саморегулируемой организации утверждает имеющие публично-правовое содержание меры дисциплинарного воздействия, основания и порядок их назначения, рассмотрения дел о нарушении членами саморегулируемой организации правил и стандартов саморегулируемой организации. В полномочия постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации входит утверждение этих правил и стандартов и т.д.

На основе изложенного можно прийти к мысли о достаточности выделения в административно-правовом статусе саморегулируемых организаций трех компонентов: внешнеорганизационного, внутриорганизационного и содержательного. Первый показывает степень и способы воздействия органов исполнительной власти и иных властвующих субъектов на создание и функционирование саморегулируемых организаций (публично-правовые условия и требования к созданию, государственная регистрация, осуществление государственного контроля и надзора, применение мер административного принуждения, в том числе административной ответственности). Второй обуславливает внутреннее структурирование саморегулируемых организаций для распределения между структурными подразделениями различных вопросов публично-правового регулирования. Последний охватывает права и обязанности саморегулируемых организаций в публично-правовой сфере, реализуемые в правоотношениях двух типов (между саморегулируемыми организациями и органами исполнительной власти; между саморегулируемыми организациями и их членами по поводу соблюдения установленных ими правил и стандартов деятельности).

Как видно, административная ответственность является одной из составляющих внешнеорганизационного компонента административно-правового статуса саморегулируемых организаций, а ее предназначение состоит в обеспечении законности в их деятельности, поддержании правопорядка, понуждении к соблюдению указанными организациями установленных в законодательстве о них правил поведения под угрозой применения предусмотренных административно-деликтным законодательством административных наказаний. В аспекте административной ответственности внешнеорганизационные связи приобретают охранительный характер, но применительно к деятельности саморегулируемых организаций можно отметить разноплановый круг субъектов, осуществляющих организационно-охранительное воздействие на них. Это не только соответствующие профилю функционирования названных организаций федеральные органы исполнительной власти, на которые возлагается, в первую очередь, выявление административных правонарушений, но и иные субъекты государственной власти – органы правосудия и Банк России, уполномоченный осуществлять административную юрисдикцию по делам о правонарушениях саморегулируемых организаций в области финансового рынка.

При рассмотрении административно-правового статуса саморегулируемых организаций следует исходить из их двойственности в системе субъектов административных правоотношений. С одной стороны, будучи коллективным субъектом административного права, данные организации вступают в отношения подчинения с государственно-властными формированиями – органами исполнительной власти, выполняющими в отношении них различные функции государственного управления. В этом варианте возникает основной для административного права тип отношений – внешнеорганизационные, связанные с воздействием органов исполнительной

власти и их должностных лиц на функционирование иерархически не связанных с ними субъектов¹.

С другой стороны, саморегулируемые организации, очевидно, относятся к одной из разновидностей юридических лиц публичного права. Последнее понятие является спорным для юридической науки, не будучи используемым российским законодателем. Тем не менее в научной литературе оно нашло широкое распространение. В наиболее масштабном исследовании данного феномена, предпринятом В.Е. Чиркиным, юридическое лицо публичного права рассматривается довольно пространно. Это некоммерческая организация независимо от организационно-правовой формы, признанная публичной властью, но необязательно наделенная публично-властными полномочиями. Она может иметь другие формы взаимодействия с ней – давление на публичную власть или сотрудничество².

Само по себе понятие юридического лица имеет цивилистическую природу, его формирование в законодательстве является результатом развития гражданско-правовой мысли. Однако особенности ряда юридических лиц обуславливают необходимость их исследования не как участников гражданского оборота, а как субъектов, осуществляющих организующее воздействие на других коллективных и индивидуальных участников правоотношений. Такое воздействие легитимизируется законодателем, закрепляющим, помимо государственно-властного или обусловленного реализацией полномочий органов местного самоуправления, иной способ властно-организующего упорядочения социальных связей. Носителем власти при этом является юридическое лицо – но не как хозяйствующий или иной вовлеченный в отношения цивилистического типа субъект, а как специфический участник публичных правоотношений. Речь здесь не идет о сотрудничестве или каком-либо давлении на публичную власть. Эти факторы, если позволить себе не согласиться с В.Е. Чиркиным,

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 33.

² См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 94.

не могут определять сущность данных юридических лиц, поскольку данные обстоятельства способны охарактеризовать любых субъектов права. Ключевым признаком юридических лиц публичного права, включая саморегулируемые организации, является законодательно определенная возможность осуществлять функции публичного управления, что отличает их от юридических лиц частного права¹.

Рассматриваемый термин, если сравнивать с иными предлагаемыми в научной литературе, представляется наиболее корректным, особенно на фоне иногда выделяемых «квазигосударственных организаций», которые рассматриваются в качестве институционального воплощения квазирегулирования. При этом приставка «квази» употребляется для обозначения особого порядка не правового регулирования, а государственного, находящего специфическое преломление в деятельности соответствующих организаций². Указанная приставка обозначает схожесть одних явлений с другими, делает их однопорядковыми, но в то же время дистанцирует их друг от друга по признаку официального признания одних и отсутствия такового в отношении других. Однако если использовать такой подход, рассматриваемые организации на том же основании можно определить и как «квазимуниципальные» ввиду схожести используемых на государственном и муниципальном уровнях управления властных форм и методов деятельности. На этом фоне термин «юридическое лицо публичного права» находится в более выгодном положении с точки зрения уместности употребления, исключая подобные альтернативные варианты.

Правовая природа возникающих в сфере деятельности таких организаций правоотношений в юридической науке еще достаточно четко не определена. Акцент в исследованиях ставится на выявлении их принципиального характера – публично-правового, а установление их

¹ См.: *Усков О.Ю.* Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 110.

² См.: *Романовская О.В.* Понятие квазирегулирования в российском праве // Наука. Общество. Государство. 2018. Т. 6. № 4 (24). С. 23.

отраслевой принадлежности – это уже задача второго порядка. В связи с этим одни ученые рассматривают статус юридических лиц публичного права в контексте финансовых правоотношений в той части, которая касается выполнения ими публично-властных функций в банковской или иных сферах финансово-правового регулирования¹. В литературе по административному праву также представлены некоторые наработки, позволяющие считать социальные связи с властвующим субъектом в лице общественной или иной негосударственной организации в качестве административных правоотношений, если государство и его органы передают им соответствующие полномочия. Так, Н.М. Конин рассматривал их как разновидность внешнеуправленческих организационных правоотношений². Ю.Н. Стариковым же они включены в предмет административного права в виде отдельной группы социальных связей³. Однако следует признать, что теория административного права в этой части недостаточно развита; не разработаны концептуальные основы осуществления юридическими лицами публичного права полномочий государственно-властного управленческого содержания; не классифицированы такие организации; не сопоставлены закрепляемые за ними законодателем публично-властные полномочия с введенными по обновленной в 2020 году Конституции РФ положениями о публичной власти, систему которой образуют только органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Саморегулируемые организации, будучи юридическими лицами публичного права, выполняют многочисленные полномочия в публично-правовой сфере, среди которых на основе текста Федерального закона «О саморегулируемых организациях» можно выделить:

¹ См.: *Загороднев Ю.А.* Кредитные организации как субъекты финансово-правовой ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 30-31.

² См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 21.

³ См.: *Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старикова.* 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 80.

- формирование нормативно-правовой основы для деятельности физических и юридических лиц в соответствующей сфере. Они разрабатывают и утверждают правила и стандарты профессиональной или предпринимательской деятельности, включающие в себя обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации требования к их осуществлению;

- установление и применение мер публично-правового принуждения в отношении членов саморегулируемых организаций. Невыполнение ими принятых саморегулируемой организацией правил и стандартов влечет применение мер дисциплинарного воздействия, таких как вынесение предписания об устранении выявленных нарушений в определенный срок; вынесение предупреждения; наложение штрафа; рекомендация об исключении из членов саморегулируемой организации. Вместе с тем здесь очевиден нетрадиционный подход законодателя к содержанию дисциплинарного воздействия, поскольку в обычном понимании такие меры применяются в трудовых, служебных, учебных и уголовно-исполнительных отношениях к физическим лицам, находящимся в соответствующем организационно-иерархическом или ином внутриорганизационном подчинении. Представляется, что законодателем данные меры могли бы быть определены иначе, с учетом отсутствия внутриорганизационной связи между принуждающим и принуждаемым. В качестве возможного варианта можно предложить формулировку «меры принуждения», учитывая, что в данном случае их сущностные характеристики проявляются во внешнем воздействии уполномоченного субъекта на подвластного, не связанного прямым организационным подчинением властвующему. Иные варианты их обозначения с точки зрения перспектив совершенствования нормативно-правового регулирования маловероятны. Нередко используемое в законодательстве словосочетание «государственное принуждение» к этим мерам не подходит, поскольку санкционирование их применения государством не делает их мерами государственного принуждения.

Возможность их обозначения в качестве мер публично-правового принуждения или воздействия также исключена ввиду осторожного отношения законодателя к подобной терминологии, хотя, по сути, они таковыми и являются;

- осуществление публично-правовых производств, принципиально схожих с теми, которые образуют содержание административного процесса: сертификация произведенных членами саморегулируемой организации товаров, услуг, работ, что составляет своего рода удостоверительное производство; ведение реестра членов саморегулируемой организации как разновидность регистрационного производства; осуществление контроля профессиональной или предпринимательской деятельности своих членов применительно к соблюдению ими условий членства в саморегулируемой организации и установленных ей правил и стандартов, близкого по своему содержанию к контрольно-надзорному производству. К тому же на нем отразились и последние тенденции законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности, включая риск-ориентированный подход.

Можно отметить и функциональный подход, который раскрывает предназначение саморегулируемых организаций через выделение выполняемых ими функций: регулирующей, контрольной, финансовой, представительской, информационной, образовательной и функции по разрешению споров¹.

Очевиден дуализм административно-правового статуса саморегулируемых организаций, которые находятся в положении и управляемых, и управляющих. Будучи управляемыми со стороны органов государственной исполнительной власти, они сами осуществляют публичное управление в своей собственной системе, обусловленное перераспределением полномочий между властью и бизнесом для

¹ См.: Скок Я.А. Финансово-правовой статус саморегулируемых организаций // Бизнес. Образование. Право. 2023. № 2 (63). С. 264.

уменьшения административных барьеров¹. Вместе с тем в литературе высказывается и скептическая точка зрения относительно возможности допуска негосударственных организаций к властвованию и формированию положения, когда они подменяют собой государственные органы и их должностных лиц². Данное мнение, безусловно, имеет право на существование, однако практика общественного развития и Российского государства, и зарубежных стран показывает целесообразность расширения участия негосударственных организаций в управлении делами государства, что должно повышать эффективность публичного управления. В случае же негативных проявлений в функционировании саморегулируемых организаций, которые характеризуются противоправностью и антиобщественной вредоносностью, должна реализовываться их административная деликтоспособность как составная часть их административной правосубъектности.

Подводя итог, необходимо определить ключевые позиции, которые характеризуют правовое положение саморегулируемых организаций как субъектов административно-правовых отношений:

1. Они представляют собой юридические лица публичного права в виде основанных на членстве некоммерческих организаций, созданных в целях разработки и установления стандартов и правил функционирования являющихся их членами субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида, а также контроля за соблюдением ими требований указанных стандартов и правил.

¹ См.: *Фомиченко С.В.* К вопросу о специфике административно-правового статуса саморегулируемых организаций // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (г. Саратов, 8 июня 2021 г.). Саратов, 2021. С. 277.

² См.: *Демин А.А.* Субъекты административного права Российской Федерации: учебное пособие. М., 2010. С. 22.

2. В административно-правовом статусе саморегулируемых организаций целесообразно выделить трех компонентов: внешнеорганизационного, внутриорганизационного и содержательного. Первый показывает степень и способы воздействия органов исполнительной власти и иных властвующих субъектов на создание и функционирование саморегулируемых организаций. Второй обуславливает внутреннее структурирование саморегулируемых организаций для распределения между структурными подразделениями различных вопросов публично-правового регулирования. Последний охватывает права и обязанности саморегулируемых организаций в публично-правовой сфере, реализуемые в правоотношениях между саморегулируемыми организациями и органами исполнительной власти, а также между саморегулируемыми организациями и их членами по поводу соблюдения установленных ими правил и стандартов деятельности.

3. Административная ответственность является одной из составляющих внешнеорганизационного компонента административно-правового статуса саморегулируемых организаций, а ее предназначение состоит в обеспечении законности в их деятельности, поддержании правопорядка, понуждении к соблюдению указанными организациями установленных в законодательстве о них правил поведения под угрозой применения предусмотренных административно-деликтным законодательством административных наказаний уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, Банком России и судьями.

1.2. Понятие и особенности административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций

Административная ответственность, применяемая в области деятельности саморегулируемых организаций, для российской

действительности является относительно новым явлением ввиду новизны самого института саморегулирования, отличающегося межотраслевым характером и включающего в себя нормы гражданского, административного и финансового права, которые определяют порядок создания, функционирования и прекращения деятельности саморегулируемых организаций. Нормативным основанием создания таких организаций послужил Федеральный закон «О саморегулируемых организациях». Развитие административно-правовой составляющей данного института связано не только с организацией деятельности федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере деятельности саморегулируемых организаций определенного вида, но и с дополнением института административной ответственности, предназначение которого состоит в закреплении деяний, дезорганизующих социальные связи и обладающих признаком антиобщественной вредности, в качестве административных правонарушений.

Длительное время после принятия названного Закона саморегулируемые организации относились к числу общих субъектов административной ответственности, поскольку в качестве юридических лиц подвергались административным наказаниям за совершение общераспространенных административных правонарушений. Действующая нормативная база привлечения их к административной ответственности в качестве специальных субъектов сформировалась в 2013-2020 гг. как реакция законодателя на наличие объективно противоправных и общественно вредных деяний, не охваченных федеральным административно-деликтным законодательством. Таким образом, была введена группа составов, квалифицирующим признаком которых является совершение деяния саморегулируемой организацией вообще или какой-либо ее разновидностью (в сфере финансового рынка, саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и др.) административного правонарушения в сфере деятельности соответствующих организаций.

Для того, чтобы сформировать целостное представление об административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций, необходимо определить ее понятие. В данном случае необходимо обратить внимание на то, что легально установленной дефиниции административной ответственности не существует. Несмотря на длительный период функционирования соответствующего административно-правового института законодателем не предпринималось попыток сформулировать данное понятие. Такое отношение к нему законодателя вряд ли можно признать оправданным, поскольку в целом современный подход к осуществлению нормотворческой деятельности характеризуется доскональностью законодателя в объяснении тех или иных явлений или процессов на уровне норм-дефиниций. Практически каждый вновь принятый законодательный акт содержит статью, в которой формулируется перечень определений понятий для целей регулирования соответствующих правоотношений.

В то же время ключевую для рассматриваемого правового института дефиницию законодатель не определяет несмотря на то, что применение административной ответственности является формой вторжения в правовую сферу граждан и организаций, сопровождающегося существенным ограничением их прав, свобод и законных интересов через применение предусмотренных в административно-деликтном законодательстве мер административного принуждения – процессуально-обеспечительных мер и административных наказаний. Поэтому одним из перспективных направлений совершенствования института административной ответственности является введение нормы-дефиниции, определяющей соответствующее понятие, что позволит закрепить его качественные характеристики.

Следует отметить, что этот пробел является общим недостатком законодательства, устанавливающего юридическую ответственность, включая уголовную, дисциплинарную и иные виды. Он проистекает из

отсутствия единого научного подхода к сущности понятия юридической ответственности, определяемого каждой научной школой по-разному, что проявилось и в различии взглядов относительно понимания и административной ответственности. В.М. Манохиным и Ю.С. Адушкиным административная ответственность сформулирована в качестве института административного принуждения, состоящего в претерпевании лицами негативных последствий применяемых к ним административно-карательных санкций. Основу такого понимания составляет выделение ее фактического основания (административного правонарушения) и применяемых итоговых карательных санкций (мер административной ответственности)¹.

Более детальный, но в сущности повторяющий данный подход вариант толкования рассматриваемого понятия представлен в трудах А.Ю. Соколова, который понимает под административной ответственностью предусмотренный КоАП РФ и региональными административно-деликтными законами вид юридической ответственности, состоящий в назначении уполномоченными субъектами административной юрисдикции к виновным в совершении административного правонарушения лицам административных наказаний, предполагающих наступление для делинквентов негативных последствий морально-правового, личного, имущественного либо организационного характера².

На этой идее строится позиция разработчиков проекта нового федерального административно-деликтного законодательства, хотя используется нестандартный для построения дефинитивных конструкций оборот со словом «заключается», что вряд ли способствует раскрытию сущностных черт данного явления, а заключается она в применении уполномоченными на то судом, иным органом или должностным лицом в установленном федеральным законом процессуальном порядке и форме к

¹ См.: Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 23.

² См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов, 2014. С. 9.

лицу, совершившему административное правонарушение, предусмотренного КоАП РФ административного наказания¹.

К.С. Бельский, в свою очередь, вывел рассматриваемую категорию за рамки правонарушения и наказания, аргументируя использование не только объективного подхода, сводящего административную ответственность к реакции государства на административное правонарушение, но и субъективного, связывающего ее с субъективно-личностными факторами, которые проявляются через установление и реализацию прав подвергнутого наказанию субъекта².

Подобного мнения придерживается и И.В. Тимошенко, который понимает под ней вид государственного принуждения, применяемого в установленной КоАП РФ процессуальной форме и приводящего к возникновению особого правового положения субъекта, которое характеризуется претерпеванием неблагоприятных юридических последствий морально-правового, имущественного, личного или организационного свойства в результате порицания со стороны государства допущенного им нарушения административно-деликтного законодательства³. В своей сущности такой подход не вызывает возражений, за исключением указания на то, что административная ответственность – это отдельный вид государственного принуждения. В данном случае необходимо уточнить, что она представляет собой вид административного принуждения, а последнее – вид государственного.

Позиция коллектива авторов одного из учебных пособий по административной ответственности объединяет в себе сразу несколько

¹ См.: Ст. 2.5 проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npr=99059> (дата обращения: 13.02.2024).

² См.: *Бельский К.С.* Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 20.

³ См.: *Тимошенко И.В.* Юрико-технический подход к концепции формирования нормативных оснований административной ответственности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 41-42.

подходов к сущности данного явления, которые, по их мнению, позволяют раскрыть ее в полном объеме. Во-первых, она представляет собой карательную санкцию, во-вторых, является обязанностью правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия назначенного ему административного наказания и, в-третьих, находит внешнее выражение в административном правоотношении между субъектом административной юрисдикции и лицом, вынужденным испытывать лишения, которые вызваны примененной к нему санкцией¹. Изложенная позиция не выглядит корректной, поскольку в ней, по сути, аккумулярованы абсолютно разные подходы к сущности административной ответственности, отражающие противоположные мнения относительно юридической ответственности как правовой категории. Она не может быть одновременно обязанностью и правоотношением, так как эти понятия имеют различное содержание, а отождествление юридической ответственности с негативной санкцией обесценивает рассматриваемую категорию, обуславливая отрицание ее обособленного места в категориальном аппарате юридической науки.

Представляется, что конструирование дефиниции административной ответственности следует начинать с указания на ее родовую принадлежность, то есть относимость к видам юридической ответственности, с последующим уточнением фактического основания и применяемых мер как признаков, отличающих ее от других видов юридической ответственности. Что касается административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций, то она представляет собой составной элемент института административной ответственности, однако для обеспечения исчерпывающего наполнения данного понятия необходимо раскрыть ее характерные признаки, вытекающие из содержания законодательства.

¹ См.: Административная ответственность: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. И.Ш. Киясаханова, А.И. Стахова. М., 2012. С. 5.

Специфика административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций состоит в следующем.

1. Она является предметом федерального регулирования. В соответствии с требованиями ст. 1.3 КоАП РФ за нарушение правил и норм, устанавливаемых на федеральном уровне, административная ответственность может быть предусмотрена только федеральным административно-деликтным законодательством. Это в полной мере распространяется и на деяния, совершаемые в связи с осуществлением саморегулирования, поскольку оно получило федеральную регламентацию. Законодательство о саморегулируемых организациях, в том числе в сфере финансовых рынков, имеет специфику в части отсутствия указаний на уровень установления тех или иных видов юридической ответственности за его нарушение, за исключением деяний, посягающих на установленный порядок обеспечения информационной открытости их деятельности. Однако это не имеет принципиального значения. Главное, что если правила деятельности саморегулируемых организаций установлены на федеральном уровне, то на том же уровне должна предусматриваться и административная ответственность за их нарушение. Кроме того, на это влияет и юридическая сущность саморегулирования, которое является альтернативой лицензированию, чем определяется вторжение в сферу прав и законных интересов участников соответствующих правоотношений с возможным применением к ним принудительных мер. Поэтому региональное законодательное регулирование деятельности саморегулируемых организаций не представляется целесообразным и возможным. Изучение региональных законов об административной ответственности, содержание которых зачастую (по иным вопросам) показывает выход законодателей субъектов Российской Федерации за пределы своих полномочий¹, показало

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Проблемы законодательного регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 48; Овсянников С.А. Правовое регулирование установления административной ответственности

отсутствие в них составов, связанных с саморегулированием, что нельзя не отметить в качестве положительного момента. Таким образом, все составы в сфере деятельности саморегулируемых организаций, сосредоточены в действующем КоАП РФ.

2. Круг физических лиц, привлекаемых к административной ответственности за правонарушения в сфере деятельности саморегулируемых организаций, ограничен должностными лицами. «Граждане» не рассматриваются как субъекты соответствующих административных правонарушений. Закономерность данного законодательного решения не вызывает сомнений, поскольку диспозиции норм ст. 14.52, 14.52.1, 14.52.2, 14.63, 14.64 КоАП РФ не показывают возможностей привлечения к административной ответственности лиц, которые не обладают должностным статусом, связанным с осуществлением управленческих функций в организации. В частности, формирование реестра членов саморегулируемой организации и информации о стоимости и составе ее компенсационного фонда определяется волей субъектов, обладающих организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями, и, соответственно, от них зависит размещение данной информации в сети «Интернет», поэтому именно они должны привлекаться к административной ответственности за ее размещение (ч. 2 ст. 14.52 КоАП РФ). Круг юридических лиц также ограничен саморегулируемыми организациями, выступающими в качестве специальных субъектов административных правонарушений. Кроме них никакие иные организации совершить соответствующие деяния не могут.

субъектами Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. № 2. С. 225-226; *Батришин Р.Ю.* Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия // Российское правосудие. 2016. № 8 (124). С. 13-17; *Солдатов А.П.* О некоторых аспектах совершенствования регионального законодательства, связанных с принятием нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 38.

3. Законодатель ограничивает применение норм, определяющих стандартные поводы для возбуждения дела об административном правонарушении. Однако речь здесь идет только о ст. 14.52 КоАП РФ, поводом для возбуждения дел по которой не могут быть сообщения в средствах массовой информации, а также заявления и сообщения граждан и организаций. Введение такого правила в 2013 г. было связано с реализацией мер по повышению информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций. Вместе с тем пояснительная записка к соответствующему законопроекту¹ не содержит разъяснений относительно данного ограничения. Информационная открытость предполагает раскрытие представляющей наибольший с точки зрения контрагентов членов саморегулируемых организаций интерес информации, что должно подкрепляться возможностью применения административной ответственности за невыполнение требований по раскрытию информации, что и было реализовано в ст. 14.52 КоАП РФ.

Одновременное сужение круга возможных поводов к возбуждению дела об административном правонарушении вряд ли можно считать логичным шагом законодателя, в связи с чем возникает ряд вопросов. Как поступать правоприменителю, получившему заявление от гражданина или организации о совершении административного правонарушения по ст. 14.52 КоАП РФ? Не будет ли означать отказ в возбуждении дела нарушением прав и законных интересов заявителей? Имеются ли принципиальные различия между материалами, поступившими от общественных объединений (п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ), и заявлениями (сообщениями) юридических лиц (п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ) при том, что первые являются поводами к возбуждению дела по ст. 14.52 КоАП РФ, а вторые – нет? Перечень исключений, при которых п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ не применяется, является ограниченным,

¹ См.: Пояснительную записку к проекту федерального закона № 136871-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения информационной открытости саморегулируемых организаций» // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/136871-6> (дата обращения: 13.02.2024).

и законодатель уже признавал свою ошибку, заключающуюся во включении в него ст. 14.13 КоАП РФ, впоследствии устранив ее. Представляется, что любые исключения из данного правила являются ошибочными: субъекты, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях, должны принимать и проверять любые заявления и сообщения граждан и организаций, содержащие данные, которые указывают на наличие события административного правонарушения. На это ориентирует и законодательство о порядке рассмотрения обращений граждан, которое предписывает субъектам публичной власти рассматривать обращения граждан, в том числе и те, которые содержат в себе информацию о нарушениях законодательных и иных нормативных правовых актов, и давать на них ответ¹. Следует также обратить внимание на то, что текущая редакция ст. 28.1 КоАП РФ предполагает вынесение мотивированного определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, а такой мотив, как исключение из законодательства указанного повода по ст. 14.52 КоАП РФ, вряд ли может быть признан приемлемым, поскольку мотивом может выступать только отсутствие признаков состава административного правонарушения. Поэтому поступающие субъекту, уполномоченному возбуждать дела об административных правонарушениях, сообщения граждан и юридических лиц должны проверяться, а случае выявления административных правонарушений должно быть принято решение о возбуждении соответствующих дел, в связи с чем целесообразно законодательно отказаться ото всех исключений в п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

4. Особенность исполнения постановлений по делам о нарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций состоит в возможности применения правила о двукратном снижении размера административного штрафа, если он выплачивается в двадцатидневный срок со дня вынесения постановления (ч. 1.3-1 ст. 32.2 КоАП РФ). Данное правило

¹ См.: Ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6212.

было введено в 2020 г. в рамках комплексного совершенствования административной ответственности за правонарушения, совершаемые саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка. Таким образом, оно рассчитано только на те составы административных правонарушений, которые совершаются в данной сфере (ч. 1–3 ст. 14.52 КоАП РФ в части правонарушений саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка; ст. 14.52.2 КоАП РФ).

Актуальным, в связи с этим, является утверждение О.С. Рогачевой о хаотичности и бессистемности внесения поправок в КоАП РФ, которое не имеет в своей основе четко выстроенной концепции и делает данный закон одним из наиболее нестабильных источников кодифицированного законодательства¹. Дело в том, что применение правила о двукратном уменьшении размера административного штрафа при исполнении постановления о назначении административного наказания должно иметь в своей основе комплексную концепцию, направленную на создание условий для своевременной оплаты административного штрафа независимо от родовых и видовых объектов административных правонарушений. Однако законодатель идет по другому пути, выявляя поочередно группы составов в зависимости от указанных объектов и устанавливая по ним правило о снижении размера административного штрафа при исполнении постановления. Фактически внесение соответствующих дополнений в КоАП РФ зависит от инициативы депутатских групп, прорабатывающих узкопрофильные вопросы². В рассматриваемой сфере складывается такая ситуация, когда совершившие по ч. 1–3 ст. 14.52 КоАП РФ

¹ См.: *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж, 2011. С. 4.

² См.: Пояснительную записку к проекту федерального закона № 466439-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"» (об установлении ответственности для саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка) // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466439-7> (дата обращения: 14.02.2024).

административное правонарушение саморегулируемые организации в сфере финансового рынка вправе заплатить административный штраф в половину назначенного размера, а иные, например, в сфере строительства, – нет. При этом степень общественной вредности совершаемых ими административных правонарушений по ч. 1–3 ст. 14.52 КоАП РФ одинакова.

Такая административно-деликтная политика не ведет к обеспечению реализации принципа справедливости при применении норм об административной ответственности. Представляется, что перспективным направлением развития правил об исполнении постановлений о назначении административного наказания должно стать формирование единого требования о возможности уплаты административного штрафа в половину назначенного размера для любых административных правонарушений в двадцатидневный срок после вынесения постановления, за исключением установленного перечня составов, характеризующихся высокой степенью общественной вредности. Если данный перечень будет преобладающим, то с юридико-технической точки зрения целесообразным будет обратный вариант – введение перечня с указанием в нем тех составов, по которым возможно применение правила об уплате административного штрафа в половину назначенного размера¹. Решение указанного вопроса уже предлагалось разработчиками проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях², где было сформулировано универсальное правило об уплате суммы административного штрафа в половину назначенного размера в двадцатидневный срок после вынесения постановления, за исключением случаев совершения грубого административного правонарушения, а также без учета такой «грубости», если родовым объектом административных правонарушений выступают

¹ См.: *Фомиченко С.В.* Особенности административной ответственности за правонарушения в сфере деятельности саморегулируемых организаций // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 4. С. 146-151.

² См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=99061> (дата обращения: 29.03.2024).

общественные отношения в области обеспечения транспортной безопасности и таможенного дела. Вместе с тем указанный законопроект даже не был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и перспективы его принятия неочевидны. Поэтому на текущем этапе целесообразно рассмотреть вопрос о коррекции действующего административно-деликтного законодательства с учетом существующего подхода, не предполагающего градацию административных правонарушений на основе степени их антиобщественной вредности и выделение «грубых» административных правонарушений.

5. Перечень административных наказаний за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций ограничен предупреждением и административным штрафом. Предусмотренная ст. 3.2 КоАП РФ система административных наказаний вряд ли располагает какими-либо резервами для обеспечения достижения целей административной ответственности в части нарушений в области деятельности саморегулируемых организаций. Характер данных правонарушений не позволяет применять к совершившим их лицам иные наказания помимо предупреждения и административного штрафа. Например, назначение административного приостановления деятельности нецелесообразно ввиду отсутствия существенных угроз наиболее важным интересам личности, общества и государства (жизни и здоровью людей и др.). Вопрос может возникнуть только в отношении дисквалификации должностных лиц саморегулируемой организации, однако возможность введения для них такого административного наказания требует существенной проработки и осторожности, поскольку дисквалификация затрагивает профессиональный статус граждан. Лишение лица права заниматься профессиональной деятельностью на определенный срок должно применяться, если исчерпаны иные способы минимизировать уровень административной деликтности в соответствующей сфере.

Вопрос расширения перечня административных наказаний по соответствующим составам может быть включен за счет включения в КоАП РФ новых видов санкций. В настоящее время по-прежнему остается открытым вопрос о наличии так называемых «квазиадминистративных наказаний», поставленный Ю.С. Адушкиным¹ и получивший развитие в работах И.В. Максимова². Законодателем должна быть проведена работа по их выявлению и дополнению перечня административных наказаний. К их числу относятся и различные формы лишения специального права, предоставленного юридическому лицу³. В частности, о такой их разновидности, как аннулирование лицензии (или иные аналогичные формы принудительного прекращения ее действия), упоминает Б.Ю. Джамирзе⁴. Подобные меры являются, по сути, итоговыми карательными санкциями, схожими с административными наказаниями, но урегулированными иным законодательством. Такая ситуация чревата снижением уровня гарантий обеспечения прав и законных интересов субъектов, к которым данные меры применяются, поскольку только регламентация их административно-деликтным законодательством обеспечивает установление вины в совершении того или иного деяния, реализацию необходимых механизмов объективного и всестороннего рассмотрения дела, включая право на защиту и другие процессуальные возможности.

Что касается саморегулируемых организаций, то законодательством предусмотрено применение к ним такой меры правового принуждения, как исключение сведений о некоммерческой организации из государственного

¹ См.: *Адушкин Ю.С.* Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // *Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр.* Екатеринбург, 2003. С. 209–220.

² См.: *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 227–258.

³ См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Административное право и процесс.* 2020. № 8. С. 48.

⁴ См.: *Джамирзе Б.Ю.* Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 4.

реестра саморегулируемых организаций, сущность которой состоит в том, что юридическое лицо утрачивает возможность осуществлять деятельность в качестве саморегулируемой организации вследствие допущенных ей нарушений законодательства. На правовую природу такого исключения как меры публично-правовой ответственности обращалось внимание уже давно¹, однако подобные меры должны в полной мере охватываться традиционно выделяемыми видами юридической ответственности, в данном случае – административной. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» принудительное исключение возможно только по вступившему в законную силу решению суда, что в какой-то мере уравнивает невключение данной меры в систему административных наказаний ее применением независимым арбитром в лице суда. Однако градостроительное законодательство наряду с судебным порядком предусматривает и внесудебный, реализуемый Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору. Ч. 5 ст. 55.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.)² содержит в себе перечень деяний – своего рода составов правонарушений, за совершение которых применяется данная мера (предоставление саморегулируемой организацией в орган надзора за саморегулируемыми организациями недостоверных сведений об адресе (месте нахождения); несоблюдение требований, предусмотренных ее документами; несоответствие утвержденных документов саморегулируемой организации установленным требованиям; непредоставление сведений по запросу органа надзора за саморегулируемыми организациями или предоставление недостоверных сведений; необеспечение доступа к информации о своей деятельности и деятельности своих членов).

¹ См.: *Баймуратова З.М.* Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 153.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. I), ст. 16; 2024. № 1 (ч. I), ст. 8.

Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) «Об аудиторской деятельности»¹ также определяет возможность принудительного прекращения статуса саморегулируемой организации аудиторов в административном порядке (по решению Минфина России) при наличии одного из предусмотренных Законом нарушений. Об исключении из реестра саморегулируемых организаций в нем информация отсутствует. Однако применение данной меры административного принуждения вытекает из содержания общих правил законодательства о саморегулируемых организациях, которые распространяются и на саморегулируемые организации аудиторов. Таким образом, прекращение статуса саморегулируемой организации аудиторов осуществляется посредством исключения ее Минфином России из соответствующего реестра.

Аналогичную природу имеет решение Банка России о прекращении статуса саморегулируемой организации в сфере финансового рынка несмотря на то, что применяемые им меры государственного принуждения (за исключением предусмотренных КоАП РФ административных наказаний) принято относить к финансово-правовым санкциям. Таковыми они являются ввиду их применения властвующим субъектом финансовых правоотношений в соответствии с нормами финансового права. В то же время реализуемая им мера в виде исключения саморегулируемой организации из соответствующего реестра тождественна одноименной мере административного принуждения, вынесение решения о которой входит в компетенцию органов исполнительной власти или суда.

Ситуацию с применением данной меры в несудебном порядке вряд ли можно рассматривать как допустимую, поскольку усмотрением административного органа (или Банка России) определяется дальнейшая возможность или невозможность продолжения деятельности юридического лица в качестве саморегулируемой организации, что снижает уровень

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 15; 2023. № 31 (ч. III), ст. 5781.

гарантий защищенности прав юридических лиц от незаконных действий со стороны государственной администрации. Интересна, в связи с этим, концепция А.И. Стахова об административно устранимых и административно наказуемых нарушениях обязательных требований, о которых он рассуждает в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности¹. Тот вариант регулирования исключения сведений из реестра, который определен в градостроительном законодательстве и законодательстве об аудиторской деятельности, вряд ли можно причислить к числу мер, обеспечивающих административное устранение нарушений обязательных требований, ввиду особой строгости оказываемого на юридическое лицо воздействия.

Законодатель должен исходить из обеспечения гармоничного сочетания публичных и частных интересов², которое в данном случае состоит в возможности применения исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, но только судом на соответствующей административно-процессуальной основе. Предусмотренный в настоящее время в ряде случаев административный порядок основан на идее о том, что органы государственного управления вправе отменять принятые ими же решения. Однако в части применения ими итоговых карательных санкций такой механизм вряд ли может быть признан обоснованным. Дело в том, что, создавая саморегулируемые организации, субъекты предпринимательской и профессиональной деятельности реализуют свои конституционные права – использовать свои способности для осуществления указанных видов деятельности (ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). Несмотря на то, что санкция непосредственно затрагивает некоммерческую организацию, она напрямую ограничивает права

¹ См.: *Стахов А.И.* Административно устранимые и административно наказуемые нарушения обязательных требований в структуре современного административного процесса // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № S3.1. С. 130.

² См.: *Белоусов С.А.* Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № 4. С. 38.

вышеназванных субъектов, поскольку суть саморегулирования заключается в их объединении для занятия данными видами деятельности, а в отсутствие у созданной ими некоммерческой организации статуса саморегулируемой организации они не смогут их осуществлять. Наиболее существенные ограничения конституционных прав, имеющие карательную сущность и ставшие ответом государства на противоправные деяния тех или иных субъектов, должны входить в сферу компетенции органов правосудия, как это реализовано в отношении большинства административных наказаний.

Поэтому представляется, что одним из возможных направлений развития административно-деликтного законодательства является введение нового применяемого судом административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу, одной из форм которого должно стать исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций. При этом спорной представляется позиция Б.Ю. Джамирзе относительно срочности лишения специального права, предоставленного юридическому лицу, в случае его введения в качестве административного наказания. Распространяя его на ситуации аннулирования лицензии, она исходит из необходимости учета обстоятельств административного правонарушения, степени вины и иных факторов, которыми должен определяться справедливый срок данного административного наказания в промежутке между минимальным и максимальным пределами¹. Однако в случае с саморегулируемыми организациями принудительное прекращение их деятельности является реакцией на обладающие наибольшей степенью общественной вредности деяния, которые подрывают нормальное функционирование института саморегулирования. В связи с этим видится целесообразным вариант оставления правоограничительного воздействия подобного вида административного наказания за пределами административно-деликтного законодательства, то есть некоммерческая организация до истечения одного

¹ См.: *Джамирзе Б.Ю.* Указ. соч. С. 144-147.

года после вступления в законную силу постановления судьи о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, не вправе претендовать на получение статуса саморегулируемой организации. Правило о годичном сроке уже установлено в законодательстве о саморегулировании, необходима лишь коррекция данного правила в части указания на последствия назначенного административного наказания. Подобный вариант правоограничительных последствий не исключается действующим законодательством: запрет на въезд иностранных граждан в Россию не включен в содержание административного выдворения, а его установление и срок относятся к предмету регулирования иного законодательства – о выезде из Российской Федерации и въезде в нее. Данный срок не имеет свойства относительной определенности¹. При этом необходимо учитывать штрафной характер административной ответственности и при формулировании составов административных правонарушений устанавливать альтернативу лишению специального права, предоставленного юридическому лицу, в виде административного штрафа, который с учетом высокой степени общественной вредности соответствующих деяний, должен устанавливаться в максимально возможном размере, который в настоящее время применяется к саморегулируемым организациям, а именно двести тысяч рублей. Значительный размер административного штрафа способствует повышению уровня самоорганизации юридического лица, усилению внутреннего контроля над его персоналом, и, соответственно, соблюдению законности в его функционировании².

На основании вышеизложенного представляется целесообразным внесение дополнений в систему административных наказаний по ст. 3.2

¹ См.: Ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6164.

² См.: *Бондарь Е.О., Шурухнова Д.Н.* Административная ответственность юридических лиц в Российском и зарубежном законодательстве // *Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия.* 2019. № 1 (3). С. 37-38.

КоАП РФ за счет включения в нее нового вида административного наказания – лишения специального права, предоставленного юридическому лицу. Сообразно этому требуется введение отдельной статьи, регулирующей данную меру, а именно ст. 3.15 КоАП РФ «Лишение специального права, предоставленного юридическому лицу» следующего содержания:

«1. Лишение юридического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса. Лишение специального права, предоставленного юридическому лицу, назначается судьей.

2. Лишение юридического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права заключается в прекращении специальной правоспособности юридического лица в качестве лицензиата или саморегулируемой организации».

Исполнение данного административного наказания в виде прекращения специальной правоспособности как саморегулируемой организации должно быть возложено на те органы исполнительной власти, которые уполномочены осуществлять государственный контроль (надзор) за деятельностью таких организаций, а в части саморегулирования на финансовом рынке – на Банк России. Исполнение должно производиться посредством исключения сведений о некоммерческих организациях из соответствующих реестров, которые ведут данные государственные органы.

Таким образом, административная ответственность в области деятельности саморегулируемых организаций имеет ряд специфических черт, обусловленных содержанием административно-деликтного законодательства. В ряде случаев наличие соответствующих особенностей является оправданным. Однако отдельные из них нуждаются в коррекции – в части поводов к возбуждению дел об административных правонарушениях, применения правил об уплате назначенного административного штрафа с

двукратным снижением его размера. Особого внимания заслуживает также ограниченность спектра применяемых в данной сфере административных наказаний и наличие в отраслевом законодательстве квазиадминистративной санкции в виде исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, которая требует закрепления ее в КоАП РФ.

Исходя из вышеизложенного и с учетом наиболее существенных признаков административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций, можно сформулировать определение соответствующего понятия: это устанавливаемая на федеральном уровне законодательного регулирования административная ответственность, нацеленная на обеспечение режима законности в области саморегулирования и выраженная в негативной реакции государства на административное правонарушение саморегулируемой организации (как юридического лица – специального субъекта) или ее должностного лица посредством применения к ним уполномоченными органами исполнительной или судебной власти либо Банком России административного наказания за совершение деяния, посягающего на порядок деятельности указанных организаций.

Административно-деликтным законодательством охраняется широкий спектр общественных отношений, которые в своей совокупности образуют общий объект административных правонарушений. Единство данного объекта определяется тем, что упомянутые отношения возникают, изменяются и прекращаются в орбите деятельности органов государственного управления, которые уполномочены осуществлять разнообразные процессуальные действия, включая возбуждение дел об административных правонарушениях, применение процессуально-обеспечительных мер, назначение отдельных видов административных наказаний и исполнение соответствующих постановлений.

Законодателем данные общественные отношения структурированы, в первую очередь, по главам Особенной части КоАП РФ для обособления родовых объектов, имеющих значение для определения однородных административных правонарушений. Перманентное совершенствование административно-деликтного законодательства, сопутствующее усложнению социальной действительности и связанное с появлением новых объективно вредоносных деяний, приводит к дополнению в том числе и родовых объектов административных правонарушений. Так, в 2013 г. законодателем была реализована идея дополнить общественные отношения в области предпринимательской деятельности как родовой объект посягательства социальными связями в области деятельности саморегулируемых организаций.

Такое дополнение можно признать обоснованным. Во-первых, на момент введения административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций соответствующих составов было недостаточно для формирования отдельного родового объекта. Во-вторых, несмотря на то, что деятельность саморегулируемых организаций не является предпринимательской, формирование единого родового объекта с соответствующими правоотношениями обусловлено их неразрывной взаимосвязью. Саморегулирование связано с выработкой внутренних стандартов осуществления различных видов предпринимательской деятельности и реализацией механизмов внутрисистемного контроля за их соблюдением субъектами предпринимательства. Соответственно, отклонение саморегулируемых организаций от установленных параметров функционирования, допущение ими различных нарушений законодательства влияют на нормальное осуществление предпринимательской деятельности в тех сферах, которые охватываются саморегулированием.

При этом для уточнения родового объекта административных правонарушений значение имеет именно область деятельности саморегулируемых организаций, а не любые вопросы их функционирования

в качестве юридических лиц. «Область деятельности» охватывает те направления реализации их функций, которые обозначены в соответствующем законодательстве – Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» и других федеральных законах, определяющих правовое положение саморегулируемых организаций конкретного профиля (в сферах финансового рынка, аудиторской деятельности, строительства и др.). Следует иметь в виду, что понятие «область деятельности саморегулируемых организаций» не получило легального толкования, а само его наличие в КоАП РФ связано с традиционным употреблением слова «область» для определения круга правоотношений, охватываемых родовым или видовым объектом административных правонарушений. Тем не менее в связи с тем, что данные правоотношения в контексте установления административной ответственности для саморегулируемых организаций и их должностных лиц являются развивающимися и в силу этого недостаточно четко определенными, следует определить содержание данной области.

Изначально область деятельности саморегулируемых организаций законодатель связывал только с информационным сопровождением их функционирования, установив административную ответственность за нарушение ими обязанности по раскрытию определенных видов информации (ст. 14.52 КоАП РФ). Однако совершенно очевидно, что обеспечением открытости информации область деятельности данных организаций не ограничивается. В связи с этим законодателем впоследствии последовательно был принят ряд дополнений, направленных на то, чтобы обеспечить законность в деятельности саморегулируемых организаций определенного профиля, по мере выявления возникающих в объективной действительности деструктивных явлений, связанных с отклонениями от нормального порядка выполнения ими своего функционального предназначения. Так, в 2016 г. были введены составы для саморегулируемых организаций в области реконструкции, архитектурно-строительного

проектирования, инженерных изысканий, строительства и капитального ремонта объектов капитального строительства (ст. 14.63, 14.64 КоАП РФ). В 2017 г. мерами административной ответственности обеспечена законность в деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (ст. 14.52.1 КоАП РФ). В отношении саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка в 2020 г. также введен ряд составов административных правонарушений (ст. 14.52.2 КоАП РФ).

Исходя из изложенного область деятельности саморегулируемых организаций можно определить как совокупность направлений функционирования саморегулируемых организаций, которые в своей взаимосвязи обеспечивают целенаправленное воздействие института саморегулирования на охватываемые им отрасли и сферы управления.

Для целей возможной коррекции видового объекта административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций целесообразно выделение в ней двух сегментов по признаку степени их охвата институтом административной ответственности:

1) общие направления функционирования саморегулируемых организаций, не имеющие специфики для отдельных их видов (направления, связанные с обеспечением информационной открытости саморегулируемых организаций);

2) частные направления функционирования саморегулируемых организаций, в рамках которых установление административной ответственности осуществляется для саморегулируемых организаций конкретного вида (в сферах финансового рынка, строительства и деятельности арбитражных управляющих).

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что к настоящему времени в рамках названного родового объекта сложился обособленный видовой объект административных правонарушений, то есть общественные отношения в области деятельности саморегулируемых организаций, как

меньшая группа социальных связей по сравнению с родовым объектом¹. Аналогичный подход предложен и разработчиками проекта нового КоАП РФ, в котором предлагается в рамках главы 23 предусмотреть ответственность за «правонарушения в области предпринимательской, профессиональной деятельности и деятельности саморегулируемых организаций»².

Вместе с тем обособленность данного объекта не означает его окончательного формирования. Дальнейшее административное реформирование связано в том числе с совершенствованием положений КоАП РФ, которое является частью организации системной правовой основы государственного управления, ориентированного на результат³. Это обусловлено целью административно-правового регулирования, предполагающей создание условий эффективного функционирования субъектов государственного управления в качестве неременной предпосылки удовлетворения потребностей личности, общества и государства⁴. В контексте рассматриваемого вопроса на область деятельности саморегулируемых организаций формально распространяют свое действие и иные положения Особенной части КоАП РФ. Так, административная ответственность саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов за неисполнение ими обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О сельскохозяйственной кооперации»⁵, должна наступать по ч. 4 ст. 15.38 КоАП РФ. В ней

¹ См.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов, 2014. С. 22.

² Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nра=102447> (дата обращения: 07.05.2023).

³ См.: *Глазунова И.В.* Правовое регулирование современных форм и методов административного реформирования // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № 4. С. 148.

⁴ См.: *Рукавишников С.М.* Понятие и особенности механизма административно-правового регулирования // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № 1. С. 129.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4870; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6154.

содержится бланкетная норма, отсылающая к данному Закону в целом вне зависимости от субъекта административного правонарушения, будь то саморегулируемые организации упомянутого вида или иные субъекты, на которых распространяются его требования.

Однако практическая реализуемость данной нормы в отношении названных саморегулируемых организаций вызывает сомнения. Производство по делам об административных правонарушениях по ст. 15.38 КоАП РФ, включая возбуждение дела и назначение административного наказания, осуществляет Банк России, будучи органом государственного надзора в сфере финансового рынка. В то же время деятельность саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов не относится к сфере финансового рынка. Государственное регулирование их функционирования осуществляет Министерство сельского хозяйства Российской Федерации¹, одновременно контролируя выполнение ими своих обязанностей. Возложение полномочий на должностных лиц Банка России составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов не соответствует его законодательно установленным функциям. Он не выявляет такие нарушения, а его должностные лица не являются специалистами в данной сфере.

Отсюда вытекает необходимость выделения специальных составов административных правонарушений в сфере деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, а именно в части неисполнения ими своих обязанностей, установленных законодательством о сельскохозяйственной кооперации, включая, в первую очередь, ненадлежащее осуществление контроля за

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 109 «О федеральном органе, уполномоченном на осуществление государственного регулирования деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и ведение государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 9, ст. 1095.

деятельностью своих членов, неприменение к ним соответствующих мер, нарушение требований к формированию компенсационного фонда саморегулируемой организации. Это может быть осуществлено путем введения ст. 14.52.3 КоАП РФ. Одновременно нуждаются в определении и субъекты, осуществляющие производство по данным делам. Представляется, что возбуждать и рассматривать дела должны быть уполномочены должностные лица Минсельхоза России. Для данного органа подобные функции нехарактерны и в действующем КоАП РФ (за исключением полномочий по ст. 14.52 КоАП РФ) не закреплены, однако ввиду отсутствия иных органов, компетентных в названной сфере, наделение Минсельхоза России указанными полномочиями видится оправданным. Подведомственный ему контрольно-надзорный орган – Россельхознадзор – имеет свою специфику, обусловленную проверкой соблюдения обязательных (ветеринарных, фитосанитарных и иных) требований сельхозпроизводителями и иными участниками аграрного рынка. Правила деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов имеют совершенно иное содержание, в связи с чем наделение Россельхознадзора полномочиями по контролю и надзору в данной сфере и, соответственно, полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях не представляется возможным.

Предложенные законодательные меры будут способствовать дальнейшему обособлению и конкретизации видового объекта административных правонарушений в виде общественных отношений в области деятельности саморегулируемых организаций. Данное обстоятельство следует учитывать и разработчикам нового проекта КоАП РФ, поскольку недостаточная проработка объектов административных правонарушений будет обуславливать сохранение нестабильности

административно-деликтного законодательства, внесение в него в будущем большого количества изменений и дополнений¹.

Итогом рассмотрения вопросов сущности и особенностей административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций являются следующие наиболее значимые выводы.

1. Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций – это устанавливаемая на федеральном уровне законодательного регулирования административная ответственность, нацеленная на обеспечение режима законности и правопорядка в области саморегулирования и выраженная в негативной реакции государства на административное правонарушение саморегулируемой организации (как юридического лица – специального субъекта) или ее должностного лица посредством применения к ним уполномоченными органами исполнительной или судебной власти либо Банком России административного наказания за совершение деяния, посягающего на порядок деятельности указанных организаций.

2. Область деятельности саморегулируемых организаций представляет собой совокупность направлений функционирования саморегулируемых организаций, которые в своей взаимосвязи обеспечивают целенаправленное воздействие института саморегулирования на охватываемые им отрасли и сферы управления.

Для целей возможной коррекции видового объекта административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций целесообразно выделение в ней двух сегментов по признаку степени их охвата институтом административной ответственности: 1) общие направления функционирования саморегулируемых организаций, не

¹ См.: *Фомиченко С.В.* Объект административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций // Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. 2022. Выпуск 1. Саратов, 2022. С. 162.

имеющие специфики для отдельных их видов (направления, связанные с обеспечением информационной открытости саморегулируемых организаций); 2) частные направления функционирования саморегулируемых организаций, в рамках которых установление административной ответственности осуществляется для саморегулируемых организаций конкретного вида (в сферах финансового рынка, строительства и деятельности арбитражных управляющих).

3. Перспективным направлением развития правил об исполнении постановлений о назначении административного наказания должно стать формирование единого требования о возможности уплаты административного штрафа в половину назначенного размера для любых административных правонарушений в двадцатидневный срок после вынесения постановления, за исключением установленного перечня составов, характеризующихся высокой степенью общественной вредности. Реализация данного предложения будет способствовать обеспечению принципа справедливости при исполнении административных наказаний по делам об административных правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций.

4. Любые исключения из правила о возможности возбуждения дела об административном правонарушении на основании заявлений и сообщений физических и юридических лиц, сообщений в средствах массовой информации представляются необоснованными: субъекты, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях, должны принимать и проверять любые материалы и сведения, содержащие данные, которые указывают на наличие события административного правонарушения. В связи с этим необходимо законодательно исключить из правил о поводах к возбуждению дела об административных правонарушениях указание на неприменимость названного повода при решении вопроса о возбуждении дел об административных

правонарушениях, посягающих на информационную открытость саморегулируемых организаций.

5. Одним из возможных направлений развития административно-деликтного законодательства является введение нового применяемого судом административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу, одной из форм которого должно стать исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций, что обусловлено карательной сущностью указанной меры. Такая мера должна применяться за неоднократное нарушение саморегулируемой организацией требований законодательства при проведении проверки ее члена; несоблюдение требований, предусмотренных ее документами; несоответствие утвержденных документов саморегулируемой организации установленным требованиям; непредоставление сведений по запросу органа надзора за саморегулируемыми организациями или предоставление недостоверных сведений; умышленное сокрытие саморегулируемой организацией нарушения обязательных требований ее членом, повлекшего исключение сведений о нем реестра членов саморегулируемой организации.

6. Возложение полномочий на должностных лиц Банка России составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов представляется нецелесообразным, поскольку это не соответствует его законодательно установленным функциям. Отсюда вытекает необходимость выделения специальных составов административных правонарушений в сфере деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, а именно в части неисполнения ими своих обязанностей, установленных законодательством о сельскохозяйственной кооперации, включая ненадлежащее осуществление контроля за деятельностью своих

членов, неприменение к ним соответствующих мер, нарушение требований к формированию компенсационного фонда саморегулируемой организации.

1.3. Субъекты административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций

Понятие субъекта административной юрисдикции является спорным в российской административно-правовой теории, что вытекает из самой сущности административной юрисдикции, содержание которой в научной литературе раскрывается по-разному. Причиной этому является отсутствие данного термина в законодательстве, что стимулирует многочисленные дискуссии по данному вопросу. Наиболее узкое понимание административной юрисдикции связывает ее исключительно с рассмотрением дел об административных правонарушениях. В частности, один из наиболее известных представителей науки советского административного права А.П. Шергин в 1979 г. указывал, что в качестве административной юрисдикции следует рассматривать вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и иных уполномоченных органов, в содержание которого входят рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие по ним решений в порядке и формах, предусмотренных законом¹. Того же мнения он придерживается и в современный период².

Вместе с тем большинство ученых-административистов придерживается более широкой позиции относительно административной юрисдикции и ее субъектах, ставшей результатом развитием научных представлений об административном процессе. Рассмотрение и разрешение многочисленных споров и конфликтов, возникающих в сфере

¹ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 45.

² См.: Его же. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 141-142.

государственного управления, а также применение предусмотренных нормами административного права принудительных мер требуют обобщающей терминологии, обособляющей соответствующие виды процессуальной деятельности от процедурных механизмов позитивного государственного управления, связанного с реализацией прав и законных интересов граждан и организаций в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти.

Термин «юрисдикция» как раз и имеет такое объемное содержание, которое позволяет объединить комплекс предусмотренных законодательными или подзаконными актами полномочий тех или иных государственных (в том числе судебных) органов по разрешению юридических споров и разрешению дел о правонарушениях, чем обеспечивается оценка действий субъекта права с позиции их правомерности и применение к делинквентам негативных санкций. Изложенное понимание юрисдикции отражено в различных юридических словарях¹.

Логичным представляется распространение такого подхода и на административную юрисдикцию, которая не должна замыкаться исключительно на производстве по делам об административных правонарушениях, хотя позиции разных научных школ по этому вопросу несколько разнятся. Так, А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов обозначают три формы административной юрисдикции: 1) судебная административная юрисдикция (административное судопроизводство); 2) квазисудебная административная юрисдикция; 3) административная юрисдикция, реализуемая управомоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами наряду с управленческой деятельностью². Саратовская школа административного права предлагает, помимо производства по делам об административных правонарушениях, выделение в структуре административно-юрисдикционного процесса служебно-

¹ См, например: *Борисов А.Б.* Большой юридический словарь. М., 2010. С. 833.

² См.: *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 202.

дисциплинарного, исполнительного, контрольно-надзорного производств и производства по делам об административно-правовых жалобах и спорах¹. Тем не менее представленные суждения отражают широкий подход к административной юрисдикции, и, соответственно, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать и разрешать дела в рамках перечисленных производств, являются субъектами административной юрисдикции.

Для судей, органов и должностных лиц, наделенных правомочием рассматривать дела об административных правонарушениях, обозначение в качестве субъектов административной юрисдикции является некоторым упрощением, поскольку это понятие является обобщающим, характерным для всего административно-юрисдикционного процесса. При этом для отдельных из составляющих его производств разрабатываются собственные понятия, например, для служебно-дисциплинарного производства в качестве такового рассматривается «субъект дисциплинарной власти»². В научной литературе по административной ответственности также часто используется уточненный вариант обозначения судей, органов и должностных лиц, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, – «субъекты административно-деликтной юрисдикции»³.

Однако не всеми учеными-административистами поддерживается использование такого термина. А.А. Гришковец последовательно отстаивает точку зрения о цивилистической природе деликта, настаивая на «очищении» административно-правовой терминологии от этого «ненужного слова» и

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 198-199.

² См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 68.

³ См., например: *Батришин Р.Ю.* Судьи как субъекты административно-деликтной юрисдикции в производстве по делам о нарушениях законодательства о памятниках истории и культуры // Национальная ассоциация ученых. 2016. № 5-2. С. 130-131; *Степаненко Ю.В.* Административная юрисдикция органов внутренних дел на транспорте: проблемы и меры по их устранению // Научный портал МВД России. 2018. № 2 (42). С. 83-85.

образованных на его основе словосочетаний¹ несмотря на то, что термин «деликт» используется в отечественной науке административного права еще с XIX века. Так, Э. Берендтс утверждал, что административно-правовыми нормами охватываются деликты, угрожающие отдельным отраслям государственного управления, – полицейской, строительной и другим².

Таким образом, термин «субъекты административной юрисдикции», употребляемый для обозначения исследуемых в настоящей работе органов и должностных лиц, хотя и является упрощенным, но в то же время имеет бесспорный характер, отражая юридическую сущность той деятельности, которую они осуществляют.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных саморегулируемыми организациями и их должностными лицами, осуществляется рядом субъектов, законодательно установленный перечень которых включает органы исполнительной власти федерального уровня, Центральный Банк Российской Федерации и судей. Специфика группы составов соответствующих административных правонарушений подразумевает необходимость первоочередного привлечения органов исполнительной власти к данной деятельности, поскольку их должностные лица обладают необходимой компетентностью для определения наличия или отсутствия объективной стороны административных правонарушений в области саморегулирования и других элементов соответствующих составов.

Полномочия органов исполнительной власти по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях проистекают из необходимости обеспечения законности и государственной дисциплины в закрепленных за ними отраслях и сферах государственного управления при

¹ См.: *Гришкова А.А.* Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 27 марта 2020 г.). СПб., 2020. С. 296-303; *Его же.* Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 13-17.

² См.: *Берендтс Э.* Опыт системы административного права. Том первый. Обзор истории административного права и истории его литературы. Ярославль, 1898. С. 10.

помощи административно-правовых средств воздействия на субъектов, деятельность которых характеризуется отклонениями от нормативно установленных требований. При этом наличие у них соответствующей компетенции определяется их относимостью к субъектам государственного контроля (надзора) с отраслевым или межотраслевым масштабом деятельности.

Действующее законодательство исходит из отсутствия целесообразности создавать единый орган исполнительной власти для осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении саморегулируемых организаций. Такая позиция является оправданной и заслуживает поддержки. Несмотря на относительное единство их административно-правового статуса, отклонения от которого возможны лишь на основании отдельных положений специальных законов, регулирующих создание и деятельность саморегулируемых организаций в некоторых отраслях и сферах государственного управления, их функционирование в части взаимодействия с их членами имеет отраслевую и межотраслевую специфику. Кроме того, выполнение этими организациями функций контроля над соблюдением установленных правил их членами имеет публично-правовое значение, являясь как бы продолжением государственных контрольно-надзорных функций, что требует наличия у должностных лиц органов исполнительной власти специальных знаний не просто в области функционирования данных организаций как института, но и в охватываемых саморегулированием отраслях и сферах управления.

Фактором, влияющим на содержание перечня органов исполнительной власти, осуществляющих административную юрисдикцию в области деятельности саморегулируемых организаций, является характер членства в них. В случае добровольного членства государство полагает нецелесообразным осуществление за ними государственного контроля (надзора) и, соответственно, привлечение их к административной ответственности. Таким образом, несмотря на наличие правил организации и

функционирования саморегулируемых организаций того или иного профиля, они не могут быть подвергнуты административному наказанию за их нарушение, если объединяют членов на добровольной основе. Соответствующие правила действуют, например, для саморегулируемых организаций в области рекламы¹, теплоснабжения², виноградарства и виноделия³, медиации⁴ и деятельности патентных поверенных⁵. Данная позиция законодателя реализована в рамках общего реформирования государственного контроля (надзора), направленного на снятие излишних административных барьеров для бизнеса. Подобный шаг выглядит логичным, поскольку в перечисленных отраслях и сферах саморегулирование не заменяет государственное управление, что обеспечивает сохранение возможности у государства непосредственно проверять соблюдение обязательных требований участниками профессиональной или предпринимательской деятельности.

Объем полномочий у органов исполнительной власти, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций, является неодинаковым. Это связано с наличием составов правонарушений, дела о которых охватываются компетенцией всех уполномоченных органов (ст. 14.52 КоАП РФ), и

¹ См.: Гл. 4 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 11 марта 2024 г.) «О рекламе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232; 2024. № 12, ст. 1566.

² См.: Гл. 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ (в ред. от 26 февраля 2024 г.) «О теплоснабжении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4159; 2024. № 10, ст. 1309.

³ См.: Ст. 24.1 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (в ред. от 23 марта 2024 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4553; 2024. № 13, ст. 1680.

⁴ См.: Ст. 18, 19 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4162; 2019. № 30, ст. 4099.

⁵ См.: Ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.) «О патентных поверенных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 24; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6139.

составов, не выходящих за пределы конкретных отраслей и сфер государственного управления (ст. 14.52.1, 14.63, 14.64 КоАП РФ) и рассчитанных на осуществление юрисдикции по ним конкретными федеральными органами исполнительной власти.

Общий перечень органов исполнительной власти, задействованных в контрольно-надзорной деятельности в отношении саморегулируемых организаций, включает в себя четыре органа:

1) Ростехнадзор – в отношении саморегулируемых организаций в области энергетического обследования, строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства, архитектурно-строительного проектирования и инженерных изысканий;

2) Росреестр – в отношении саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, арбитражных управляющих и оценщиков;

3) Минфин России – в отношении саморегулируемых организаций аудиторов;

4) Минсельхоз России – в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов¹.

Соответственно, все они уполномочены осуществлять административную юрисдикцию по ст. 14.52 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за посягательство на информационную открытость деятельности саморегулируемых организаций. Однако в настоящее время реализация Минсельхозом России соответствующей компетенции невозможна. Дело в том, что законодатель не определяет в КоАП РФ органы, должностные лица которых вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по указанной статье. В таком случае применяется правило ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ, в соответствии с которой протоколы составляются должностными лицами органов, уполномоченных

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 1202 (в ред. от 3 февраля 2023 г.) «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48, ст. 6709; 2023. № 6, ст. 986.

рассматривать дела об административных правонарушениях. При этом перечень таких должностных лиц должен быть утвержден приказом соответствующего органа (ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ). Однако Минсельхозом России такой приказ до настоящего времени не принят, что блокирует его юрисдикционную деятельность в данном направлении. Если отсутствует организационный механизм составления протоколов, то и рассмотрение дел об административных правонарушениях не представляется возможным. Вряд ли эту ситуацию можно рассматривать как недостаток законодательного регулирования, поскольку для ее преодоления необходимо лишь утверждение Минсельхозом России названного перечня.

Еще одним субъектом административной юрисдикции по делам исследуемой категории являются судьи. Несмотря на общее усиление их роли в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, в настоящее время их роль в рассмотрении дел рассматриваемой категории не является первостепенной. Во многом это обусловлено тем, что в подавляющем большинстве норм об административной ответственности в области саморегулирования предполагается применение административного наказания в виде административного штрафа, назначение которого не относится к исключительной компетенции судей.

В научной литературе представлено суждение о том, что одним из оснований включения судей в число субъектов административной юрисдикции может выступать высокий размер административного штрафа¹, выходящий за пределы «общего правила» о его максимальном размере применительно к каждому субъекту административного правонарушения – гражданину, должностному лицу или организации. В этом случае вовлечение органов правосудия в данный процесс является гарантией от административного произвола, существенного ущемления имущественных

¹ См.: *Батрашин Р.Ю.* Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. С. 85.

прав перечисленных лиц в случае незаконного и необоснованного назначения административного штрафа или определения его величины, не соответствующей степени причиненного деянием вреда охраняемым общественным отношениям. Вместе с тем данное суждение не является констатацией какого-либо точно установленного законодательного правила; в КоАП РФ имеются примеры закрепления за несудебными субъектами административной юрисдикции полномочий по применению административного штрафа в размерах, которые превышают установленный общим правилом предельный размер. Однако общая логика законодательного установления исключительно судебной компетенции по применению административного штрафа в подобных размерах должна стремиться к соответствию данному критерию.

Что касается административной ответственности саморегулируемых организаций, то здесь введение судебной компетенции по тем составам, по которым в санкции нормы предусмотрен административный штраф, вряд ли следует ожидать ввиду нецелесообразности. Размеры данного наказания и по должностным, и по юридическим лицам укладываются в общее правило, и перспективы их увеличения отсутствуют, поскольку финансовые возможности саморегулируемых организаций как разновидности некоммерческих организаций¹ ограничены. Соответственно, для достижения цели административного наказания, а именно предупреждения совершения новых административных правонарушений, его существующие размеры воспринимаются как действенные.

Установление судебной подведомственности по тому или иному составу административного правонарушения является обязательным в тех случаях, когда может быть назначено административное наказание, применение которого находится в исключительной компетенции судей. В настоящее время судьи вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций

¹ См.: Ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

только по одному составу, предусмотренному в ч. 2 ст. 14.63 КоАП РФ, где для должностных лиц в качестве альтернативного наказания предусмотрена дисквалификация.

Если в целом оценивать возможности расширения спектра административных наказаний в контексте усиления судебной компетенции по делам об административных правонарушениях в данной области, то они ограничены. Перспектива введения по ним административного приостановления деятельности как санкции, которая, как правило, применяется судьями, отсутствует. Во-первых, для того, чтобы ввести данное наказание, необходимы соответствующие условия в виде существенной угрозы охраняемым законом отношениям (жизни и здоровью граждан, окружающей среде и др.), в то время как функционирование саморегулируемых организаций с такими рисками не связано. Во-вторых, как юридические лица публичного права саморегулируемые организации наделены полномочиями, схожими с полномочиями публично-властных органов, в том числе по контролю над деятельностью их членов – субъектов профессиональной или предпринимательской деятельности. Возможное введение административного приостановления деятельности саморегулируемых организаций создавало бы ситуацию отсутствия какого-либо властно-организационного воздействия на их членов, а следовательно, и угрозу несоблюдения ими стандартов профессиональной или предпринимательской деятельности.

С точки зрения возможности расширения перечня составов административных правонарушений, по которым в качестве санкции может быть установлена дисквалификация должностных лиц саморегулируемых организаций, необходимо отметить общее несовершенство института административной ответственности в данной области. Начало его формированию было положено 7 июня 2013 г. введением ст. 14.52 КоАП РФ, в которой в ограниченном виде была установлена административная ответственность, направленная на искоренение недостатков в сфере

обеспечения открытости деятельности саморегулируемых организаций. Последующее его развитие не имеет системного характера, поскольку законодатель пошел по пути реагирования на незаконные проявления¹ в функционировании саморегулируемых организаций конкретного профиля деятельности – в сфере финансового рынка, строительства, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Этими сферами деятельность саморегулируемых организаций не ограничивается. Например, не предусмотрена административная ответственность саморегулируемых организаций актуариев и их должностных лиц, хотя специфика их функционирования, включая наличие собственных обязанностей, урегулирована отдельным федеральным законом². Бессистемность регулирования обуславливает отсутствие универсального подхода к установлению дисквалификации в качестве административного наказания должностных лиц саморегулируемых организаций и, соответственно, коррекции норм о судебной подведомственности дел рассматриваемой категории.

Если отталкиваться от текущего состояния административно-деликтного законодательства, то расширение участия суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций видится нецелесообразным, поскольку отсутствуют подходящие для введения дисквалификации составы. Для этого необходима крайняя степень общественной вредности административных правонарушений. Однако, например, ст. 14.52 КоАП РФ, устанавливая административную ответственность за нарушения принципа открытого функционирования саморегулируемых организаций, не содержит деяний с

¹ См.: *Лакаев О.А.* Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы (сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов, 2015. С. 31.

² См.: Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44, ст. 5632; 2023. № 29, ст. 5317.

повышенной вредностью. Кроме того, к дисквалификации должностных лиц данных организаций необходимо относиться крайне осторожно, поскольку саморегулирование – довольно узкая сфера деятельности, и дисквалификация соответствующих специалистов может причинить ущерб саморегулированию как социальному и правовому явлению. В связи с изложенным можно прийти к выводу о том, что нормы о подведомственности дел данной категории судьям могут быть усовершенствованы лишь в рамках общей оптимизации рассматриваемого института. При этом дисквалификация как назначаемое судьями административное наказание должно устанавливаться лишь на основе учета повторности как квалифицирующего признака, показывающего неэффективность применения административного штрафа за впервые совершенное деяние. Усиление судебной подведомственности представляется возможным лишь в связи с ранее обозначенной перспективой введения нового административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу (в форме исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций), и установления соответствующих составов административных правонарушений.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) является одним из относительно новых (с 2010 г.) субъектов административной юрисдикции, будучи наделенным полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в тех сферах, на которые распространяется его регулирующее воздействие. Утверждение данного субъекта в качестве органа, уполномоченного разрешать указанные дела, явилось закономерным результатом эволюции федерального административно-деликтного законодательства.

Законодатель ушел от принципа распределения административно-юрисдикционной компетенции между судебными и административными субъектами (последними являются органы исполнительной власти, государственные учреждения, подведомственные отдельным из них, и

коллегиальные органы административной юрисдикции). Банк России длительное время позиционировался законодателем исключительно как субъект финансово-правовых отношений. Определяющие его деятельность нормативные правовые акты ограничивали его компетенцию различными вопросами регулирования финансовой сферы, в том числе банковского надзора и связанными с ним полномочиями (по выдаче и отзыву лицензий на осуществление банковской деятельности, применению финансово-правовых штрафных санкций¹). Наличие у данных полномочий управленческого содержания позволило ряду ученых-административистов интерпретировать деятельность Банка России как «административно-правовое регулирование в сфере финансов»², которое составляют организация наличного денежного обращения и монопольное осуществление эмиссии наличных денег, регулирование банковской деятельности, обеспечение бесперебойного и эффективного функционирования платежной системы. В контексте административно-правового регулирования в области экономики функционирование Банка России рассмотрено также Н.М. Кониным³ и Н.Н. Ковалевой⁴.

Следует отметить, однако, значительную долю условности включения Банка России в систему субъектов государственного управления экономическими процессами. В систему органов исполнительной власти он не входит, но выполняет преимущественно полномочия, характеризующиеся в своей сущности исполнительно-распорядительной природой. Вместе с тем возникающие в связи с реализацией вышеназванных функций общественные отношения относятся все же к предмету финансового права, так как они

¹ См.: Ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6154.

² См.: Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, Н.В. Румянцева, П.И. Кононова. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 627-629.

³ См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 214-215.

⁴ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 228-229.

связаны с формированием, распределением и использованием денежных фондов государства и иных необходимых для реализации его задач публичных финансовых ресурсов¹.

Соответственно, как субъект административного права Банк России в настоящее время может выступать, осуществляя лишь производство по делам об административных правонарушениях, поскольку данная деятельность, бесспорно, порождает именно административные, а не финансовые правоотношения. В данном случае результат его деятельности связан не с формированием и использованием финансовых ресурсов, а с возложением на виновных лиц обязанности претерпевать негативные последствия назначенного административного наказания².

Изначально Банк России вошел в число органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, как «орган банковского надзора»³, указанный в ст. 23.74 КоАП РФ. Несмотря на то, что он не является органом исполнительной власти, действовавшая на тот момент довольно широкая формулировка п. 3 ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ позволила включить его в число субъектов административной юрисдикции ввиду его относимости к «другим государственным органам», а его статус как государственного органа логически вытекает из содержания ч. 2 ст. 75 Конституции РФ. Причины, по которым Банк России был обозначен как субъект административной юрисдикции, в общем виде определяются содержанием пояснительной записки к соответствующему законопроекту. Наделение его соответствующими полномочиями должно было обеспечить совершенствование национальной системы противодействия легализации

¹ См.: Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 38.

² См.: *Фомиченко С.В.* Административная юрисдикция Банка России по делам о нарушениях законодательства в области деятельности саморегулируемых организаций // Право. Законодательство. Личность. 2021. № 2 (33). С. 34.

³ См.: Федеральный закон от 23 июля 2010 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30, ст. 4007.

доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма¹. Впоследствии в ст. 23.74 КоАП РФ он получил точное обозначение именно как «Банк России», и его административно-юрисдикционная компетенция была существенно расширена, в том числе и в части производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых в области деятельности саморегулируемых организаций. К таковым относятся нарушение саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка обязанностей по раскрытию информации (ч. 1-3 ст. 14.52 КоАП РФ) и нарушение ими требований федерального законодательства или нормативных правовых актов Банка России (ст. 14.52.2 КоАП РФ).

Обращает на себя внимание отсутствие полномочия у Банка России по рассмотрению дел об административных правонарушениях по ч. 4 ст. 14.52 КоАП РФ. Если обратиться к нормам, определяющим компетенцию федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях в отношении подконтрольных им саморегулируемых организаций (ст. 23.69, 23.71, 23.80, 23.86 КоАП РФ), то им подведомственны дела по всем составам, охваченным ст. 14.52 КоАП РФ. Возникает вопрос относительно причин, по которым Банк России не уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях по ч. 4 ст. 14.52 КоАП РФ. Данная норма, устанавливающая административную ответственность за нарушение саморегулируемой организацией, членство в которой обязательно, правила о наличии официального сайта в сети «Интернет», актуальна и для саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка. Во-первых, ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» определяет обязательность членства финансовой организации в саморегулируемой

¹ См.: Пояснительную записку к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/217225-5> (дата обращения: 08.01.2024).

организации. Во-вторых, ряд положений указанного Закона прямо указывает на то, что наличие такого сайта является необходимым условием функционирования саморегулируемой организации; в его отсутствие она не сможет выполнять ряд своих обязанностей (например, ч. 5 ст. 11, ч. 2 ст. 12, ст. 13 данного Закона).

В связи с этим возможны два альтернативных вывода относительно мотивов законодателя в части исключения полномочий Банка России по применению ч. 4 ст. 14.52 КоАП РФ:

1) данная норма не рассчитана на саморегулируемые организации в сфере финансового рынка. Подобный подход может выглядеть как практически оправданный ввиду незначительного количества подобных организаций (согласно Единому реестру саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка по состоянию на 30 декабря 2021 г.¹ их насчитывается всего 25) и фактического наличия у них сайтов в сети «Интернет». Однако этот вывод опровергается приведенным выше содержанием законодательства о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка. Фактическое наличие у таких организаций сайтов в сети «Интернет» не исключает возможности последующего аннулирования регистрации доменного имени, что будет означать невыполнение требования о наличии сайта в сети «Интернет» и, соответственно, неисполнение возложенных на них законом обязанностей;

2) указанную норму должны применять иные уполномоченные субъекты. В КоАП РФ (ст. 23.80) содержится общее правило о субъектах применения ст. 14.52. К ним относятся федеральные органы исполнительной власти, правомочные осуществлять контрольно-надзорную деятельность в сфере функционирования саморегулируемых организаций. Однако, если обратиться к содержанию законодательства о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка, в нем не предусмотрена

¹ См.: Официальный сайт Банка России. URL: <https://cbr.ru/registries/sro/> (дата обращения: 09.01.2024).

деятельность таких органов, а надзорные полномочия возлагаются в полной мере на Банк России.

Соответственно, очевиден пробел в административно-деликтном законодательстве, который не позволяет применять административную ответственность к саморегулируемым организациям в сфере финансового рынка по ч. 4 ст. 14.52 КоАП РФ. Примечательно, что разработчики проекта нового КоАП РФ¹ обратили на него внимание, и в нем данный пробел отсутствует. Однако перспективы принятия проекта нового административно-деликтного законодательства ввиду отмеченных в научной литературе общих его недостатков² туманны. На текущем этапе он может быть восполнен посредством предоставления Банку России права применять административную ответственность по всем составам административных правонарушений, ответственность за которые установлена ст. 14.52 КоАП РФ.

Итоги рассмотрения проблематики данного параграфа показывают возможные перспективы совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности субъектов административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях в области саморегулирования.

1. Требуется оптимизация участия органов исполнительной власти в такой деятельности. Если правовая организация административной юрисдикции, осуществляемой Росреестром, Ростехнадзором и Минфином России, не показывает недостатков, то применительно к Минсельхозу России соответствующий правовой механизм в полной мере не сформирован. В качестве недостающего элемента такого механизма выступает неутвержденный до настоящего времени перечень должностных лиц

¹ Опубликован на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=102447> (дата обращения: 09.01.2024).

² См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 44-51.

Минсельхоза России, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 14.52 КоАП РФ. Это обстоятельство блокирует юрисдикционную деятельность Минсельхоза России в данном направлении. Обозначенная ситуация не является недостатком законодательного регулирования, и для ее преодоления необходимо лишь утверждение Минсельхозом России названного перечня.

2. Расширение участия судей в осуществлении административной юрисдикции по делам об административных правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций возможно лишь в рамках общего совершенствования соответствующего подинститута административной ответственности. По составам, установленным в КоАП РФ в настоящее время, усиление судебной подведомственности нецелесообразно ввиду отсутствия деяний, по которым требуется введение наказаний, назначаемых в судебном порядке. В то же время предложенное в предыдущем параграфе расширение перечня составов административных правонарушений в области саморегулирования с возможным введением нового административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу, потребует вовлечения суда в административно-юрисдикционный процесс по делам о таких правонарушениях.

3. Существует пробел в административно-деликтном законодательстве, который не позволяет применять административную ответственность к саморегулируемым организациям в сфере финансового рынка по ч. 4 ст. 14.52 КоАП РФ, который может быть восполнен посредством предоставления Банку России права применять административную ответственность по всем составам административных правонарушений, ответственность за которые установлена ст. 14.52 КоАП РФ.

1.4. Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций по законодательству зарубежных стран

Саморегулирование не является российским изобретением. В научной литературе иногда отмечается, что истоки данного правового института восходят к римскому праву¹, хотя те формы саморегулирования, которые имели место в Римской империи (профессиональные союзы швейников, булочников, ремесленников² и др.), вряд ли могут рассматриваться как аналог современных саморегулируемых организаций. Сравнимое с сегодняшним днем смысловое наполнение данной деятельности возникло в системе англосаксонского права (в США и Великобритании) в начале XX века. Впоследствии практика создания таких организаций распространилась на развитые капиталистические государства.

Отечественное законодательство длительное время не воспринимало подобных форм организации публичного управления, поскольку в советский период такая практика была невозможной ввиду отсутствия организаций, основанных на частной форме собственности, которые могли бы объединяться под началом какой-либо структуры, сформированной на началах самоуправления и разрабатывающей обязательные правила для всех своих участников. Для российской правовой действительности саморегулируемые организации – новое явление, ставшее результатом развития рыночных отношений и отражающее в своей основе ключевые черты западных моделей саморегулирования. При этом Российская Федерация – не единственное государство на постсоветском пространстве, в законодательстве которого появились нормы о порядке формирования,

¹ См.: Поддубная Д.А. История возникновения и будущее саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2014. № 4. С. 241.

² См.: Римское частное право: учебник / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2006. С. 95.

правовом положении и юридической ответственности саморегулируемых организаций.

Российский законодатель, ориентируясь на зарубежные образцы саморегулирования, разработал собственный подход к нормативному оформлению данного института на основе всеохватывающего регулирования деятельности саморегулируемых организаций независимо от отраслей и сфер публичного управления (за исключением сферы финансового рынка), в то время как зарубежные законодатели вводят нормы о саморегулировании в отраслевые законы.

Зарубежный опыт нормативной регламентации публично-правовой ответственности саморегулируемых организаций имеет значение для выявления основных подходов к конструированию и видовой дифференциации негативных санкций и разработки возможных вариантов его использования для совершенствования подинститута административной ответственности данных организаций в России.

С этой точки зрения интерес представляет документ, который считается нормативным первоисточником саморегулирования в зарубежной практике, а именно Закон США о рынке ценных бумаг 1934 г.¹, действующий и по сей день с многочисленными изменениями и дополнениями. Он регулирует в том числе порядок создания и функционирования саморегулируемых организаций (self-regulatory organizations) на рынке ценных бумаг. Если рассматривать в целом сферу саморегулирования в США, то она собственно этими организациями и ограничивается. Иные сообщества, организованные по принципу профессиональной или предпринимательской деятельности, такого статуса не имеют. В научной литературе отмечается, что государство не навязывало их создание, а

¹ См.: Securities Exchange Act of 1934 // Официальный сайт Института правовой информации США. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78s> (дата обращения: 17.02.2024).

появились они в силу естественного развития рыночных отношений¹. В то же время С.Ю. Поляковым ставится под сомнение однозначность данного утверждения по причине того, что учреждение отдельных саморегулируемых организаций в США в США имело место под давлением государства в результате неудачного опыта государственного управления процессами на рынке ценных бумаг². Содержание названного Закона показывает значительное сходство российской и североамериканской модели организации саморегулирования в части разработки соответствующими организациями правил, обязательных для своих членов, применения к ним мер дисциплинарного принуждения. Однако в рамках настоящего исследования интерес представляет, прежде всего, механизм привлечения к административной ответственности. Следует отметить, что аналога российского института административной ответственности в законодательстве США не существует, если рассматривать форму его выражения в виде кодифицированного свода правил, предусматривающих составы правонарушений, наказаний за их совершение и порядка производства по соответствующим делам. Тем не менее упомянутый Закон содержит указание на санкции, которые могут быть применены к саморегулируемым организациям в случаях нарушения ими его положений. В своей сущности они имеют публично-правовое содержание, поскольку исходят от государства в лице уполномоченного органа исполнительной власти и нацелены на обеспечение законности и правопорядка на рынке ценных бумаг.

В качестве юрисдикционного субъекта выступает Комиссия по ценным бумагам и биржам (U.S. Securities and Exchange Commission), которая уполномочена осуществлять государственный контроль в отношении

¹ См.: *Заворотченко И.А.* Саморегулируемые организации за рубежом // Журнал российского права. 2007. № 8 (128). С. 91.

² См.: *Поляков С.Ю.* Институт саморегулирования в США: история и современность // Международный журнал гражданского и торгового права. 2017. № 3. С. 53.

саморегулируемых организаций, включая применение мер публично-правового принуждения, урегулированных разными нормами Закона.

Во-первых, согласно § 78s она вправе, если такие меры необходимы или целесообразны в общественных интересах, для защиты инвесторов, приостановить на срок, не превышающий двенадцать месяцев, или отозвать регистрацию саморегулируемой организации либо наложить порицание или ограничения на деятельность, функции и операции саморегулируемой организации, если будет установлено, что указанная организация нарушила какое-либо положение данного Закона или своих собственных правил или без разумного обоснования не обеспечила соблюдение установленных требований. Перечисленные меры в Законе обозначены как «санкции», однако, как видно, штрафных санкций среди них не предусмотрено.

Во-вторых, штрафные санкции установлены отдельной нормой, рассчитанной как на участников рынка ценных бумаг, так и на саморегулируемые организации и содержащейся в § 78ff, согласно которому на юридическое лицо может быть наложен штраф в размере не более 25 млн. долларов США. В практике Комиссии по ценным бумагам и биржам наиболее крупный штраф в отношении юридических лиц из числа саморегулируемых организаций был наложен на национальную биржу ценных бумаг Nasdaq (10 млн. долларов США)¹.

Изложенный подход к наказанию саморегулируемых организаций определяется спецификой правовой системы США, характеризующейся высоким уровнем авторитета органов не только судебной, но и исполнительной власти, многие из которых функционируют на протяжении длительного времени практически без изменений, включая Комиссию по ценным бумагам и биржам, что делает возможным возложение на них полномочий по применению строгих организационных мер, влекущих

¹ См.: Официальный сайт Комиссии по ценным бумагам и биржам США. URL: <https://www.sec.gov/news/press-release/2013-2013-95htm#:~:text=The%20Securities%20and%20Exchange%20Commission,largest%20ever%20ag,ainst%20an%20exchange> (дата обращения: 17.02.2024).

возможность длительного приостановления или прекращения деятельности организаций. Кроме того, назначение подобных санкций не парализует соответствующий рынок, поскольку саморегулирование является вспомогательным по сравнению с государственным управлением способом упорядочения отношений на рынке ценных бумаг. Саморегулируемые организации, несмотря на то, что принимают правила деятельности для своих членов, полностью не подменяют орган исполнительной власти, который вправе даже вносить изменения и дополнения во внутренние стандарты указанных организаций. Комиссия по ценным бумагам и биржам играет ведущую роль в данном сегменте управления экономикой, что позволяет ей и в отсутствие саморегулирования обеспечивать законность и правопорядок на рынке ценных бумаг.

При этом совершенно очевидно, что ряд позиций российского законодательства был сформирован на основе конструкций и идей, почерпнутых из нормативных правовых актов США. Аналоги мер в виде отзыва регистрации саморегулируемой организации, а также наложения ограничения на деятельность, функции и операции саморегулируемой организации обнаруживаются и в отечественном законодательстве. В частности, Минфин России вправе вынести решение о прекращении статуса саморегулируемой организации аудиторов при обнаружении нарушения в ее деятельности¹. Приостановление исполнения всех или части функций саморегулируемой организации в сфере финансового рынка возможно по решению Банка России в случае невыполнения его предписания об устранении нарушения².

Однако использование инструментов принудительного воздействия, показывающих существенное сходство с теми, которые закреплены в зарубежном законодательстве, должно сопровождаться гармоничным встраиванием их в российскую правовую систему. Подобные механизмы

¹ См.: Ч. 8 ст. 22 Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

² См.: Ч. 4 ст. 28 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка».

воздействия на юридических лиц, по сути, отражают их карательный характер, обеспечивая полную или временную невозможность осуществления ими своей деятельности, что требует участия суда в их применении. В законодательстве США эти меры обозначены именно как санкции. Если для американской правовой системы практика их применения в административном порядке считается допустимой, то в России они должны встраиваться в существующий механизм административной ответственности, именуясь не «мерами воздействия», а применяемыми в судебном порядке административными наказаниями.

Англосаксонская модель регламентации деятельности саморегулируемых организаций не является однородной, не всегда сопровождаясь установлением механизмов публично-правовой ответственности. В Канаде, где саморегулирование также представлено лишь на финансовом рынке, в каждой провинции и территории действует свое законодательство, в частности Закон Онтарио ценных бумагах 1990 г. (в ред. от 4 декабря 2023 г.)¹, который в разделе 21.1 определяет правовое положение саморегулируемых организаций, приобретающих такой статус после признания их таковыми Комиссией Онтарио по ценным бумагам. Комиссии всех провинций находятся под общим управляющим воздействием Канадского управления по ценным бумагам (CSA). Приказом о признании устанавливаются условия, которые каждая саморегулируемая организация должна соблюдать при выполнении своих регулирующих функций (обеспечение эффективной структуры управления; защита общественных интересов на рынке ценных бумаг; эффективное выявление и управление конфликтами интересов; поддержание потенциала для эффективного выполнения своих регулирующих функций; установление правил и соблюдение обязательных требований к отчетности перед регулирующим органом). В настоящее время существует лишь две признанных

¹ Securities Act of 1990 // Официальный сайт провинции Онтарио. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90s05> (дата обращения: 19.02.2024).

саморегулируемых организации – Канадская организация по регулированию инвестиций (CIRI), а также Палата финансовой безопасности (CSF)¹. По законодательству Канады механизм административной ответственности не рассматривается в качестве необходимого для обеспечения законности в их деятельности. В данном случае задействуется инструментарий административно-договорного регулирования, который способствует встраиванию саморегулируемой организации в систему публичного управления. Формой его выражения является меморандум о взаимопонимании, в котором определяется порядок надзора со стороны Канадского управления по ценным бумагам за осуществлением саморегулируемой организацией своей деятельности в соответствии с выданным мандатом². Результатом такого надзора является текущая коррекция ее функционирования без применения к ней каких-либо санкций. За счет этого механизма саморегулируемая организация сама становится субъектом применения административного принуждения: в случае нарушения дилерами или их сотрудниками правил саморегулируемой организации она вправе применить к ним административные наказания (administrative penalties), включая приостановление или отзыв членства, ограничение доступа на рынок и штрафы.

При этом в иных странах англосаксонской правовой семьи наблюдается снижение интереса государства к саморегулированию. В Великобритании на рынке ценных бумаг саморегулирование было заменено на государственное управление, что было связано с низкой эффективностью института саморегулирования и массовыми нарушениями прав инвесторов³. По тому же пути идет Австралия, где законодатель исключает нормы о

¹ См.: Официальный сайт Канадского управления по ценным бумагам. URL: <https://www.securities-administrators.ca/enforcement/> (дата обращения: 19.02.2024).

² См.: Официальный сайт Комиссии Онтарио по ценным бумагам. <https://www.osc.ca/en/industry/market-regulation/self-regulatory-organizations-sro> (дата обращения: 19.02.2024).

³ См.: Герасимов А.А. Зарубежный опыт регулирования деятельности саморегулируемых организаций // Адвокат. 2010. № 6. С. 46-55.

саморегулировании из законодательства¹ либо оставляет данный термин на уровне упоминания, предполагая возможность его осуществления². Соответственно, какая-либо публично-правовая ответственность (включая аналоги административной ответственности по российскому праву) саморегулируемых организаций остается за пределами законодательного регулирования.

Сложившийся в США вариант публично-правовой ответственности саморегулируемых организаций, хотя и не прижился в других странах англосаксонской системы права, тем не менее распространился на правовые системы других стран, в том числе КНР, где развито саморегулирование на рынке ценных бумаг. Закон КНР от 29 декабря 1998 г. 9 (в ред. от 28 декабря 2019 г.) «О ценных бумагах»³ определяет правовое положение саморегулируемых организаций, к числу которых отнесены фондовые биржи (гл. 7), а также Ассоциация ценных бумаг (гл. 11). Этим же Законом предусматривается и группа составов административных правонарушений, за совершение которых могут быть наложены административные наказания на участников соответствующего рынка. Наличие в нем таких составов обусловлено отсутствием кодификации административно-деликтного законодательства в КНР. В Законе КНР об административных наказаниях от 17 марта 1996 г. (в ред. от 22 января 2021 г.)⁴ сформулированы лишь общие правила их наложения, а составы административных правонарушений устанавливаются иными нормативными правовыми актами. Несмотря на довольно широкий круг деяний на рынке ценных бумаг, признаваемых административно наказуемыми, перечень норм об ответственности

¹ См.: Закон Австралии о корпорациях 2001 г. (в ред. от 1 января 2024 г.) (Corporations Act 2001) // Федеральный регистр законодательства Австралии. <https://www.legislation.gov.au/C2004A00818/latest/text> (дата обращения: 19.02.2024).

² См.: Закон о реформе финансовых услуг 2001 г. (Financial Services Reform Act 2001) // Федеральный регистр законодательства Австралии. <https://www.legislation.gov.au/C2004A00891/latest/text> (дата обращения: 19.02.2024).

³ Официальный сайт Правительства КНР. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/29/content_5464866.htm (дата обращения: 19.02.2024).

⁴ Официальный сайт Правительства КНР. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/23/content_5582030.htm (дата обращения: 19.02.2024).

саморегулируемых организаций невелик. Согласно ст. 200 Закона КНР «О ценных бумагах» если фондовая биржа разрешает лицам, не являющимся ее членами, напрямую участвовать в концентрированной торговле акциями, то орган Государственного совета по регулированию ценных бумаг вправе вынести предписание об устранении нарушений и наложить на нее штраф в размере не более 500 тыс. юаней. Однако нарушения иных обязанностей и запретов не караются административными наказаниями, например, запрета на прием на работу в качестве сотрудников фондовых бирж лиц, уволенных из государственных органов (ст. 104). В связи с этим необходимо отметить реакцию Государственного совета КНР на неправомерную практику применения административных наказаний. В утвержденном им Руководстве по установлению и применению штрафов от 19 февраля 2024 г.¹ отмечено, что нарушения законодательства не могут быть наказуемыми, если законом за их совершение не предусмотрено административное наказание. Что касается иных составов административных правонарушений, то указанные выше саморегулируемые организации ввиду распространения на них надзорной компетенции органа Государственного совета по регулированию ценных бумаг несут административную ответственность за воспрепятствование данному органу и его должностным лицам осуществлять свои полномочия по надзору, что влечет вынесение предписания об устранении нарушений и наложение штрафа в размере от 100 тыс. до 1 млн. юаней.

В континентальной правовой семье следует обратить внимание на законодательство ФРГ, где законодательство содержит ряд норм об административной ответственности саморегулируемых организаций. Специфика административной ответственности за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций в ФРГ определяется двумя факторами. Во-первых, административно-деликтное законодательство

¹ Официальный сайт Правительства КНР. URL: https://www.gov.cn/zhengce/content/202402/content_6932004.htm (дата обращения: 20.02.2024).

данного государства не является в полной мере кодифицированным. Несмотря на наличие соответствующего федерального закона¹, на уровне систематизированного регулирования определены лишь общая характеристика административной ответственности и правила привлечения к ней. Что касается составов административных правонарушений (в буквальном переводе – нарушений порядка), то в указанном Законе перечислены отдельные составы по вопросам, имеющим федеральное значение, а также потенциальные составы правонарушений, за совершение которых может быть предусмотрена административная ответственность в ином законодательстве. В сфере деятельности саморегулируемых организаций данный Закон не устанавливает административную ответственность.

Во-вторых, законодательство о саморегулируемых организациях не систематизировано, чем определяется отсутствие единства их правового положения. Собственно, такого термина, как саморегулируемые организации, в нормативных правовых актах не содержится. Их роль выполняют имеющие функцию саморегулирования различные союзы, объединяющие организации, которые осуществляют деятельность в той или иной экономической либо другой сфере. Их функционирование регулируется отраслевым законодательством, при этом их правовое положение раскрывается в привязке к нормативно-правовому регулированию соответствующей сферы. В этом же законодательстве содержатся и составы административных правонарушений, за совершение которых они привлекаются к административной ответственности.

Так, сфера аудиторской деятельности охвачена Законом ФРГ о профессиональных правилах для аудиторов². Согласно положениям данного Закона устанавливается административная ответственность

¹ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952, das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 geändert worden ist // BGBl. 1952. I. S. 177; 2021. I. S. 4607.

² Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer vom 24. Juli 1961, das zuletzt durch Artikel 77 des Gesetzes vom 10. August 2021 geändert worden ist // BGBl. 1961. I. S. 1049; 2021. I. S. 3436.

преимущественно для самих аудиторов, а также физических лиц и организаций, нарушающих установленные этим законом правил. В частности, запрещены под угрозой административной ответственности неправомерное использование гражданами в своей деятельности профессиональных обозначений «аудитор», «бухгалтер-ревизор» или «экономический консультант», использование профессиональных обозначений «ревизор», «присяжный ревизор» в соответствии с законодательством другого государства без указания другого государства; использование в коммерческой деятельности печатей, не соответствующих правилам оформления печатей (§ 132). Что касается саморегулируемой организации в сфере аудита – аудиторской палаты, то в этом отношении положения законодательства неразвиты, устанавливается лишь административная ответственность для организаций, использующих обозначение «аудиторская палата» или обозначение, сходное с ним до степени смешения. К ним применяется административное наказание в виде штрафа в размере до 10 000 евро (§ 133).

Большая степень урегулированности административной ответственности саморегулируемых организаций характерна для палат налоговых консультантов, деятельность которых регламентирована Законом ФРГ о налоговых консультациях¹. В первую очередь, устанавливается административная ответственность для субъектов, незаконно использующих обозначения действующих в данной сфере саморегулируемых организаций (§ 161). Кроме того, административно наказуемыми являются такие деяния, как непринятие мер по проведению общего собрания или собрания представителей, по уведомлению компетентного надзорного органа об изменении устава, несвоевременное уведомление об этом; уклонение от проведения ежегодного аудита своей деятельности, несвоевременное его проведение; непринятие мер по направлению копии аудиторского

¹ Steuerberatungsgesetz vom 16. August 1961, das zuletzt durch Artikel 50 des Gesetzes vom 10. August 2021 geändert worden ist // BGBl. 1961. I. S. 1301; 2021. I. S. 3436.

заклучения в компетентный надзорный орган, несвоевременное его направление; уклонение от раскрытия содержания результатов проверки, несвоевременное их раскрытие; непринятие мер по информированию надзорного органа об общих собраниях или собраниях представителей или несвоевременное его информирование. Совершение указанных деяний влечет применение штрафа в размере до 5000 евро (§ 162).

Одним из наиболее развитых направлений саморегулирования в ФРГ является деятельность медицинских ассоциаций, однако непосредственно для них нормы об административной ответственности отсутствуют. В то же время большое значение для системы саморегулируемых организаций в отрасли здравоохранения имеет единый координирующий центр, который закреплен на уровне законодательства в Социальном кодексе ФРГ (том V)¹ и которому переданы полномочия по осуществлению публично-властной деятельности в отношении медицинских ассоциаций, принятию в отношении них обязательных для выполнения решений. Он именуется Объединенным федеральным комитетом. Собственно, он и является объектом усиленного контроля и надзора со стороны государства, поскольку от его надлежащего функционирования зависит эффективность медицинской деятельности в государстве. Нарушения в его деятельности караются в административном порядке. Контроль и надзор за Объединенным федеральным комитетом осуществляет Министерство здравоохранения ФРГ, которое проверяет соблюдение им финансовых правил, в том числе бухгалтерского учета. Объединенный федеральный комитет информирует Министерство здравоохранения ФРГ о принятии решений по управлению бюджетом, об утверждении незапланированных расходов. В то же время административная ответственность установлена не за нарушение финансовых правил, а за неисполнение связанных с соблюдением этих правил надзорных распоряжений, что может повлечь назначение указанным министерством

¹ Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. September 2022 geändert worden ist // BGBl. 1988. I. S. 2477, 2482; 2022. I. S. 1454.

штрафа в отношении Объединенного федерального комитета в размере до 10 млн. евро в пользу фонда здравоохранения (§ 91a).

Имеется также пример пробела в законодательном регулировании административной ответственности саморегулируемых организаций. Речь идет об адвокатских палатах, деятельность которых урегулирована Законом ФРГ об адвокатах, но в указанном акте не предполагается применение к ним административно-карательных санкций за нарушения содержащихся в нем правил их функционирования¹.

Таким образом, законодательство ФРГ показывает разную степень законодательной регламентации административной ответственности саморегулируемых организаций в разных отраслях и сферах функционирования социума. Исследование опыта ФРГ имеет смысл при условии выявления возможных направлений совершенствования российского законодательства. Что касается самой модели регулирования административной ответственности, рассмотренный вариант, безусловно, для России не подходит, поскольку отечественная модель базируется на кодификации административно-деликтного законодательства. Однако отдельные нормативно-правовые решения представляют интерес с учетом схожести используемого в России подхода к установлению административной ответственности для саморегулируемых организаций на основе разделения их по сферам деятельности (саморегулируемые организации в сферах финансового рынка, строительства, саморегулируемые организации арбитражных управляющих). Сходство также состоит и в наличии многовекторности правовой политики по установлению административной ответственности для саморегулируемых организаций, действующих в разных сферах. Несмотря на кодифицированное нормативное основание административной ответственности в России, законодатель вносит в КоАП РФ новые составы, которые неодинаковы для саморегулируемых

¹ Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959, die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Juli 2022 geändert worden ist // BGBl. 1959. I. S. 565; 2022. I. S. 1146.

организаций в разных сферах. Наиболее полно урегулирована административная ответственность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (ст. 14.52.1 КоАП РФ), при этом акцент сделан на нарушении различных правил организации их деятельности и финансовых правил. В ФРГ аналогичным образом урегулирована административная ответственность палат налоговых консультантов, а в части финансовых правил – Объединенного федерального комитета в сфере здравоохранения. Наличие подобного отечественного опыта и опыта ФРГ показывает возможности расширения перечня составов административных правонарушений, поскольку необходимость соблюдения правил организации деятельности и финансовых правил характерна для саморегулируемых организаций не только какого-либо отдельного вида, а для любых саморегулируемых организаций¹.

Государствами постсоветского пространства идея саморегулирования как публично-правового института была воспринята лишь в последние два десятилетия. При этом оно рассматривается как один из важных инструментов развития и унификации правовых систем, сложившихся на указанном пространстве в рамках СНГ, поскольку на него было обращено внимание Межпарламентской Ассамблеи государств-участников данного межгосударственного образования, которой был разработан и принят Модельный закон о саморегулируемых организациях от 31 октября 2007 г.² Этот нормативный акт стал первой попыткой в мировой правотворческой практике систематизировать нормы о саморегулируемых организациях посредством разработки свода правил, затрагивающих создание и

¹ См.: *Фомиченко С.В.* Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций в ФРГ // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Коница (г. Саратов, 7 октября 2022 г.) / Под общей редакцией А.Ю. Соколова. Саратов, 2022. С. 295-296.

² Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2007. № 41.

деятельность любых саморегулируемых организаций независимо от отрасли или сферы публичного управления, в которых они функционируют. Однако из концепции и содержания этого же Закона проистекают недостатки национального законодательного регулирования, поскольку в нем отсутствуют четкие указания на неправомерные действия саморегулируемых организаций, за которые национальным законодательством может быть предусмотрена административная ответственность.

В нем имеется ряд упоминаний об ответственности указанных организаций перед своими членами в случаях совершения их должностными лицами действий, связанных с неправомерным использованием информации, ставшей известной им в силу служебного положения (ч. 7 ст. 7), а также неправомерных действий при осуществлении ими контроля за деятельностью членов саморегулируемой организации (ч. 6 ст. 8). Представляется, что ответственность в этих случаях только перед членами является недостаточной, поскольку указанные деяния имеют публично-правовое значение, дезорганизуя сферу саморегулирования, в связи с чем они могли бы образовывать составы административных правонарушений в национальном законодательстве. Еще одним неоднозначным моментом является установление возможности применения в административном порядке такой меры воздействия, как исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в связи с несоответствием саморегулируемой организации или ее деятельности требованиям национального законодательства. Данная мера не обозначена как административное наказание, несмотря на карательную сущность. Следствием этого стало ее воспроизведение в национальном законодательстве вне контекста механизма привлечения саморегулируемой организации к административной ответственности.

Принятие Модельного закона стало толчком для разработки в странах СНГ своих законов о саморегулируемых организациях. В том же году

соответствующий закон был принят в России. Однако систематизированная правовая база по этому вопросу, помимо России, сформировалась только в Республике Казахстан, где действует Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 390-V (в ред. от 19 апреля 2023 г.) «О саморегулировании»¹. В некоторых других государствах, в том числе в Республике Беларусь и Республике Молдова, подготовлены соответствующие законопроекты, которые к настоящему времени еще не приняты.

Развитие законодательства о саморегулировании привело к необходимости внесения дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (в ред. от 11 декабря 2023 г.)², устанавливающими административную ответственность саморегулируемых организаций за нарушения предъявляемых к ним требований (ст. 465-1). В то же время перечень таких нарушений органичен и включает в себя: 1) непринятие мер по формированию органа саморегулируемой организации по рассмотрению потребительских споров, возникающих между членами такой организации, потребителями и иными субъектами в сфере защиты прав потребителей; 2) смешивание средств компенсационного фонда с иными средствами саморегулируемой организации, что влечет предупреждение, а при повторном нарушении – штраф. Несмотря на то, что перечень административных наказаний за указанные правонарушения представлен только названными двумя видами, Закон Республики Казахстан «О саморегулировании» предусматривает уже упомянутую ранее меру воздействия в виде прекращения деятельности саморегулируемой организации и исключения ее из соответствующего реестра. Нелогичное ее установление вне рамок административно-деликтного законодательства отчасти компенсируется применением данной меры только в судебном порядке, что в некоторой степени снижает

¹ Казахстанская правда. 2015. 14 ноября; 2023. 20 апреля.

² Казахстанская правда. 2014. 12 июля; 2023. 12 декабря.

негативный эффект от такого законодательного решения. Нужно уточнить, что административный порядок также возможен, но он реализуется по основаниям, не связанным с нарушениями законодательства о саморегулировании.

Отсутствие систематизированного законодательства о саморегулируемых организациях в государствах постсоветского пространства не означает, что нормы о саморегулировании не включены в нормативные правовые акты отраслевого значения. Например, в Законе Республики Беларусь от 5 января 2015 г. № 231-З (в ред. от 28 декабря 2023 г.) «О рынке ценных бумаг»¹ определено правовое положение саморегулируемых организаций как субъектов правоотношений на рынке ценных бумаг, но законность в их деятельности в никакими санкциями по административно-деликтному законодательству не обеспечивается. Аналогичное состояние законодательства характерно и для других стран постсоветского пространства: в законах, регулирующих административную ответственность, не содержится правил об административной ответственности саморегулируемых организаций.

Таким образом, законодательство зарубежных стран не всегда показывает востребованность института административной ответственности для обеспечения законности в области деятельности саморегулируемых организаций. Нормы об административной ответственности в указанной области вводятся в законодательство тех стран, где саморегулирование имеет давние традиции и укоренилось как публично-правовой институт, без которого механизм государства уже обойтись не может (США, ФРГ). При этом очевидно существенное влияние сложившихся в США правил о саморегулировании на развитие законодательства о нем в странах, осуществивших переход к рыночной экономике и показывающих поступательный экономический рост (КНР, Республика Казахстан).

¹ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2015. № 2/2229; 2023. № 2/3045.

Перечисленные государства по-разному задействуют институт административной ответственности для коррекции правоотношений в области саморегулирования. В США и КНР он имеет значение для обеспечения надлежащего функционирования рынка ценных бумаг. В ФРГ и Республике Казахстан нормы об административной ответственности устанавливают составы правонарушений вне указанной сферы: в ФРГ – в рамках отраслевого законодательного регулирования, в Республике Казахстан – на основе принципа универсализации административной ответственности любых саморегулируемых организаций.

Основным выводом, вытекающим из анализа зарубежного законодательства, является вывод о возможности законодательного установления мер, не связанных с налагаемым в административном порядке штрафом, в виде итоговых карательных санкций, как это реализовано в США. Это актуально для таких «мер воздействия», как вынесение решения о прекращении статуса саморегулируемой организации, исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций или приостановление исполнения всех или части ее функций, которые в России не являются в настоящее время административными наказаниями. Однако применяться они должны не в административном, а в судебном порядке, как по законодательству Республики Казахстан.

Кроме того, заслуживают внимания содержащиеся в зарубежном законодательстве составы административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций. В связи с этим особый интерес вызывает законодательство ФРГ, в котором наблюдается относительное разнообразие составов административных правонарушений саморегулируемых организаций различного вида, особенно в сфере организации их деятельности и соблюдения финансовых правил, которые после оценки их роли в обеспечении законности в рассматриваемой области могут быть признаны пригодными для заимствования и закрепления в

российском законодательстве. Аналогичным образом могут быть оценены и составы, закрепленные в административно-деликтном законодательстве Республики Казахстан. В частности, целесообразна универсализация правил об административной ответственности за нарушение порядка, сроков и периодичности проведения общих собраний саморегулируемых организаций, проверок деятельности ими своих членов вне зависимости от сферы саморегулирования. Кроме того, положительным примером является установление в законодательстве ФРГ административной ответственности за уклонение и несвоевременное проведение аудита деятельности саморегулируемой организации. Аналогичное правило представляется возможным ввести и в российское административно-деликтное законодательство, тем более что в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» содержатся соответствующие требования о необходимости назначения аудиторской организации для проверки ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности саморегулируемой организации и обязательности проведения аудита, которые не подкреплены санкциями по КоАП РФ. Заслуживает внимания и предусмотренное в законодательстве Республики Казахстан универсальное правило об административной ответственности за смешивание средств компенсационного фонда с иными средствами саморегулируемой организации. При совершенствовании российского законодательства вряд ли следует именно с данной стороны подходить к формулированию норм об административной ответственности, поскольку правила формирования и использования средств компенсационного фонда изложены таким образом, что подобное смешивание не вписывается в рамки указанных правил. Однако предусмотренное ч. 2 ст. 14.52.1 КоАП РФ правило об административной ответственности за нарушение требований к порядку формирования, размеру, размещению и расходованию средств компенсационного фонда саморегулируемой организации, не выходящее за пределы саморегулирования в области деятельности арбитражных управляющих,

видится недостаточным и требует универсализации посредством распространения на все области саморегулирования.

Глава II. Отдельные составы административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций

2.1. Административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации

Принцип открытости и гласности является одним из наиболее важных для организации функционирования саморегулируемых организаций, поскольку они наделены государством рядом полномочий, характерных для юридического лица публичного права и связанных с возможностью оказания публично-властного воздействия на их членов. Поэтому неслучайно в 2012 г. повышение информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций было объявлено Президентом РФ одним из основных направлений совершенствования системы государственного управления¹. Осуществление данного принципа обеспечивается за счет указания в законодательстве на необходимость создания соответствующего ресурса в сети «Интернет» и определения перечня информации и документов, подлежащих размещению на нем². При этом отклонение саморегулируемой организации от установленного режима открытости чревато для нее и ее должностных лиц применением мер административного принуждения, в том числе наиболее строгих из них – мер административной ответственности. Сразу следует оговориться, что не все составы административных

¹ См.: пп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

² См.: *Петров Д.А.* Принцип гласности ведения дел и принцип публичной достоверности реестра в саморегулировании // Правоведение. 2014. № 3 (314). С. 92.

правонарушений в данной сфере актуальны с точки зрения наличия проблем правореализации. Прежде всего, речь идет о ч. 4 ст. 14.52 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушение требования о наличии у саморегулируемой организации сайта в сети Интернет. Подобное требование является элементарным, оно соблюдается всеми саморегулируемыми организациями, в связи с чем не вызывает удивления отсутствие правоприменительной практики по данной норме. Однако ч. 1 и 2 указанной статьи нашли широкую апробацию, показывающую наличие спорных вопросов отраслевого законодательного регулирования. В частности, результаты поведенческого надзора Банка России за 2023 г. показали 32 случая ненадлежащего исполнения поднадзорными ему саморегулируемыми организациями требований по размещению информации на их официальных сайтах¹.

Ряд проблем административной ответственности за правонарушения в сфере деятельности саморегулируемых организаций нашел отражение на страницах научной печати², но соответствующие работы ориентированы, прежде всего, на поиск путей расширения перечня составов административных правонарушений без обращения к вопросу о совершенствовании административной ответственности за нарушения требований по раскрытию ими информации.

Установление и применение административной ответственности за нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации в настоящее время характеризуются рядом недостатков, обусловленных, прежде всего, несовершенством отраслевого законодательства и подзаконных нормативных правовых актов,

¹ См.: Годовой отчет Банка России за 2023 год // Официальный сайт Банка России. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/49041/ar_2023.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

² См.: например: Глазунова И.В., Алгазина А.Ф. К вопросу об административной ответственности в сфере саморегулирования в РФ // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 3 (48). С. 69-73; Глазунова И.В. Некоторые проблемы административной ответственности в сфере саморегулирования в Российской Федерации // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3 (11). С. 41-45.

регулирующих порядок опубликования документов и информации о ее деятельности.

Во-первых, не все правила раскрытия информации, содержащиеся в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях», позволяют четко определить момент начала течения срока давности привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.52 КоАП РФ. Законодатель устанавливает сроки опубликования на официальном сайте саморегулируемой организации документов и информации, подлежащих обязательному размещению. Соответствующие сроки сформулированы в отношении большинства таких сведений, что позволяет отнести нарушение обязанности по их раскрытию к недлящимся административным правонарушениям. Позиция Верховного Суда РФ в данном случае сводится к тому, что предусмотренность в нормативном правовом акте срока исполнения той или иной обязанности не характеризует административное правонарушение как длящееся¹, а значит, срок давности привлечения к административной ответственности должен течь с момента совершения деяния. Следовательно, при наличии срока исполнения обязанности срок давности начинает течь со дня, следующего за последним днем, когда должна была быть исполнена обязанность.

На этом фоне необъяснимым выглядит отсутствие в Законе сроков для размещения на сайте саморегулируемой организации информации о направленных ей в суд заявлениях и исках, о принятых постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации и общим собранием ее членов решениях, о заключенных со специализированным депозитарием и управляющей организацией договорах. Имеющиеся правила ориентируют правоприменителя устанавливать факт внесения изменений в указанные информацию и документы в срок, не

¹ См.: п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 23 декабря 2021 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2022. № 3.

превышающий пяти рабочих дней со дня, следующего за днем наступления события, обусловившего данные изменения. Если руководствоваться правилами формальной логики, то названные изменения имеют вторичный характер, поскольку изменения могут внесены только тогда, когда имеется первоначальный документ или информация. Таким образом, данный пятидневный срок не должен применяться при опубликовании информации о заявлениях, исках, решениях органов управления саморегулируемой организации и договорах со специализированным депозитарием и управляющей организацией в их изначальном виде. Отсутствие в законодательстве соответствующего срока делает административное правонарушение длящимся, выражающемся в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении возложенных на лицо обязанностей. Срок давности привлечения к административной ответственности исчисляется при этом с момента выявления административного правонарушения, то есть со дня, когда лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, установлен факт его совершения.

Если обратиться к материалам правоприменительной практики, то в случаях с неисполнением обязанности по размещению сведений о специализированных депозитариях и управляющих организациях, с которыми заключен договор, дата его заключения даже не определяется, что закономерно, поскольку данное обстоятельство не является подлежащим установлению ввиду отсутствия в Законе срока для размещения такой информации. Например, решением судьи Московского городского суда от 16 марта 2020 г. по делу № 7-1934/2020¹ подтверждена законность актов нижестоящих инстанций, которыми установлен факт неисполнения должностным лицом саморегулируемой организации указанной обязанности. В данном случае точкой отсчета для исчисления срока давности привлечения

¹ Официальный сайт Московского городского суда. URL: <https://www.mosgorsud.ru/mgs/services/cases/review-not-yet/details/4a4e5d9d-5677-4963-bcd3-9035c2c35340> (дата обращения: 28.11.2023).

к административной ответственности стала дата проведения должностным лицом административного органа мониторинга сайта этой организации, в результате которого выявлен факт неразмещения информации и составлен протокол об административном правонарушении. Когда были заключены договоры со специализированным депозитарием и управляющей организацией, не выяснялось.

Такое состояние законодательства ставит саморегулируемую организацию в довольно неудобное положение, когда фактически, чтобы избежать административной ответственности, необходимо размещать информацию немедленно после ее возникновения, хотя в Законе это прямо не предусмотрено. Если мониторинг сайта будет проведен на следующий день и не будет выявлено наличие на нем данной информации, ответственное за ее размещение должностное лицо и сама саморегулируемая организация должны быть привлечены к административной ответственности. Однако данная ситуация явно не соответствует интересам саморегулируемых организаций, поскольку для совершения любых действий в рамках внутриорганизационной деятельности юридического лица требуются временные затраты для доведения информации до исполнителей, которые должны произвести ее обработку и разместить на сайте в том виде, в каком это предусмотрено нормативными правовыми актами. Кроме того, отсутствуют объективные причины деления перечня информации и документов, предусмотренных ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», на размещаемые в определенный срок и без установления срока. Это способствует формированию разнородной правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных бланкетной нормой ч. 1 ст. 14.52 КоАП РФ, в условиях, когда соответствующие виды бездействия являются однотипными.

Представляется, что для преодоления возникшей ситуации необходимо ввести срок для размещения данной информации, который должен совпадать

с общим правилом для срока размещения всей остальной информации и быть равным десяти рабочим дням со дня совершения предусмотренных Законом действий. Содержащееся в ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» правило в связи с этим может быть дополнено установлением следующего содержания: «Документы и информация, предусмотренные пунктами 4, 5, 7 части 2 настоящей статьи, размещаются саморегулируемой организацией на официальном сайте не позднее чем в течение десяти рабочих дней с даты соответственно принятия общим собранием членов саморегулируемой организации и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации решения, подачи саморегулируемой организацией в суды исков и заявлений, заключения договоров с управляющей компанией и специализированным депозитарием».

Во-вторых, не каждый факт несоблюдения обязательных требований в сфере размещения информации на сайте саморегулируемой организации требует карательного воздействия со стороны государства. В правоприменительной практике встречаются примеры привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.52 КоАП РФ за неразмещение информации, когда был установлен факт опубликования некоего файла, попытка открытия которого должностным лицом контрольно-надзорного органа не увенчалась успехом. В данном случае не представляется возможным установить, имело ли место намеренное сокрытие информации подобным способом или произошел технический сбой при размещении файла.

Законодательство и подзаконные правила опубликования информации о деятельности саморегулируемой организации не предусматривают способов урегулирования таких ситуаций. При этом судебные инстанции подтверждают правомерность применения должностным лицом контрольно-надзорного органа административной ответственности именно по ч. 1 ст. 14.52 КоАП РФ, а не по ч. 3 указанной статьи, в которой предусмотрена

административная ответственность за размещение информации с нарушением установленных требований. К слову, объективная сторона ч. 3 ст. 14.52 КоАП РФ действительно предполагает несколько иные ситуации, связанные с преднамеренным ограничением доступности информации на сайте саморегулируемой организации через реализацию условия предварительной регистрации для ознакомления с документами, опубликование на нем информации в электронном документе, условием открытия которого является использование платной программы, либо сведений на иностранном языке. К тому же с точки зрения квалификации ч. 3 ст. 14.52 КоАП РФ имеет элементарный характер, поскольку возникающие практические ситуации являются прямым отражением запретов, установленных на уровне подзаконного регулирования, или характеризуют действия саморегулируемой организации, выходящие за рамки такого регулирования, например, опубликование реестра членов саморегулируемой организации на стороннем ресурсе¹.

Возвращаясь к рассматриваемой ситуации, необходимо указать, что аргумент привлекаемого по ч. 1 ст. 14.52 КоАП РФ к административной ответственности лица об отсутствии вины, поскольку были приняты меры по опубликованию информации, судебные инстанции опровергают указанием на неправильное толкование этим лицом норм права, а именно ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», которая обязывает саморегулируемую организацию обеспечить доступ к информации². Таким образом, уполномоченное должностное лицо данной организации обязано не только обеспечить размещение информации, но и проверить доступность содержимого файла после загрузки. С одной стороны,

¹ См., например: Решение судьи Московского городского суда от 28 мая 2019 г. по делу № 7-4915/2019 // Официальный сайт Московского городского суда. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/review-supervision/details/ce4c0892-b96e-4a29-a244-967357f04b9b?codex=14.52&formType=fullForm> (дата обращения: 07.04.2024).

² См., например: Решение судьи Пресненского районного суда г. Москвы от 14 января 2020 г. по делу № 12-0027/2020 // Официальный сайт Пресненского районного суда г. Москвы. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/presnenskiy/services/cases/appeal-admin/details/f6fd9cf6-d3f0-4214-8d72-262431f30ec1> (дата обращения: 29.11.2023).

формально им соблюдаются правила размещения информации, которая должна быть опубликована в общераспространенных форматах (doc, docx, rtf, pdf, txt)¹, но с другой – если соответствующий файл после загрузки не открывается, тем самым нарушается принцип гласности в функционировании саморегулируемых организаций и вносится элемент дезорганизации в систему государственного регулирования их деятельности.

В данном случае представляется очевидной нехватка последовательной, взвешенной правовой политики в сфере контрольно-надзорной деятельности². Указанный случай вряд ли требует обязательной административно-карательной реакции государства. В этом отношении интересна идея А.И. Стахова об административно устранимых и административно наказуемых нарушениях обязательных требований. Однако в конечном счете она сводится к разграничению реакции правоприменителя на нарушения контрольно-надзорного и административно-деликтного законодательства. В первом случае задействуется производство по делам об административно устранимых нарушениях, а во втором – административно наказуемых³. При таком подходе фактически приоритет признается за контрольно-надзорным законодательством без учета степени общественной вредности допущенных нарушений обязательных требований, что ставит под сомнение достижение необходимого уровня правопорядка в государстве.

Тем не менее выделение административно устранимых нарушений допустимо, но здесь нужен несколько иной подход. В настоящее время законодатель исходит из комплексного применения мер административного

¹ См.: п. 5 Требований к обеспечению саморегулируемыми организациями доступа к документам и информации, подлежащим обязательному размещению на официальных сайтах саморегулируемых организаций, а также требований к технологическим, программным, лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами таких саморегулируемых организаций, утв. Приказом Минэкономразвития России от 14 октября 2020 г. № 678 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 17.11.2020.

² См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2020. № 2. С. 27.

³ См.: *Стахов А.И.* Административно устранимые и административно наказуемые нарушения обязательных требований в структуре современного административного процесса // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № S3.1. С. 130.

принуждения: пресекательных мер (вынесение предписания об устранении допущенных нарушений обязательных требований) и мер административной ответственности, если нарушение образует состав административного деликта. На этом принципе основаны и контрольно-надзорное законодательство, и специальные нормы, содержащие правила осуществления контрольно-надзорной деятельности, в том числе ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О саморегулируемых организациях». Об административно устранимых нарушениях обязательных требований, не предполагающих применение административной ответственности, можно вести речь только в том случае, если отсутствует явное пренебрежение требованиями нормативных правовых актов и лицом предприняты меры по исполнению возложенных на него обязанностей, но по причинам неполноты таких мер имеются отклонения от нормативно установленной модели функционирования той или иной системы. В таком случае целесообразно взаимодействие должностных лиц контрольно-надзорного органа и поднадзорного объекта, направленное на оперативную коррекцию выявленных отклонений.

Какие-либо универсальные правила в данном случае вряд ли возможны ввиду вероятного разнообразия ситуаций. Применительно к размещению информации и документов на сайте саморегулируемой организации могут быть дополнены правила контрольно-надзорной деятельности, изложенные в ст. 23 Федерального закона «О саморегулируемых организациях». При этом целесообразным представляется вариант с вынесением предписания об устранении допущенных нарушений, которые подлежат устранению в срок, аналогичный сроку размещения соответствующей информации на сайте, и установлением запрета на привлечение саморегулируемой организации и ее должностных лиц к административной ответственности¹. Если законодатель

¹ См.: *Фомиченко С.В.* Административная ответственность за неразмещение саморегулируемой организацией документов и информации о своей деятельности на официальном сайте в сети Интернет // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 1 (150). С. 148.

полагает достаточным для размещения на сайте информации срок, составляющий десять рабочих дней, то и для устранения нарушений, которое должно быть выражено в размещении соответствующей информации, также будет достаточно этого же срока. С точки зрения технико-юридического выражения это правило может быть сформулировано в виде дополнения к ч. 2 указанной статьи в следующем виде: «Орган государственного надзора в случае выявления нарушений требований по обеспечению саморегулируемой организацией доступа к информации, выразившихся в размещении на официальном сайте технически недоступной для ознакомления информации и непринятии мер по проверке доступности размещенной информации, направляет в саморегулируемую организацию предписание об устранении выявленных нарушений с указанием срока их устранения, который не может превышать десять рабочих дней, без принятия мер по привлечению саморегулируемой организации и (или) ее должностных лиц к административной ответственности».

Для привлечения к административной ответственности важным является установление субъективной стороны административного правонарушения. Практика применения административной ответственности по ч. 2 ст. 14.52 КоАП РФ показывает существенный недостаток законодательной регламентации деятельности саморегулируемых организаций, способствующий вынесению постановлений о назначении административного наказания по формальному признаку наличия объективной стороны без фактического установления вины юридического (или должностного) лица в совершении административного правонарушения. Указанная норма устанавливает административную ответственность за непринятие мер по размещению на сайте саморегулируемой организации сведений, содержащихся в реестре ее членов. Речь идет не только о первоначальном их размещении, но и об актуализации, поскольку данная норма подлежит расширительному толкованию за счет отсылки к требованиям, установленным законами и иными нормативными правовыми

актами федерального уровня, а они, в свою очередь, предполагают внесение в реестр изменений в течение пяти рабочих дней со дня, следующего за днем наступления события, повлекшего за собой такие изменения.

Вместе с тем проблема законодательного регулирования и правоприменения состоит в том, что выполнение данного требования в части внесения в реестр измененных регистрационных данных саморегулируемой организации представляется маловероятным по следующим причинам:

1) Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» не содержит обязанности членом данных организаций предоставлять их руководящим органам сведения об изменении регистрационных данных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

2) контроль, осуществляемый саморегулируемой организацией в отношении ее членом, не предполагает проверку актуальности их регистрационных данных. Его предметом является соблюдение условий членства, а также правил и стандартов саморегулируемой организации, что в совокупности означает проверку соответствия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей условиям входа на соответствующий рынок или в ту или иную сферу профессиональной деятельности. К тому же периодичность проведения плановых контрольных мероприятий (не чаще одного раза в год) не способствует оперативному выявлению изменений в регистрационных данных.

Тем не менее правоприменительной практике органов исполнительной власти известны примеры привлечения к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.52 КоАП РФ за непринятие мер по размещению в реестре действительных членом саморегулируемой организации неактуальных сведений о местах нахождения юридических лиц, фамилий, имен, отчеств лиц, осуществляющих функции единоличных исполнительных органов юридических лиц. Законность соответствующих постановлений была

впоследствии подтверждена в судебном порядке¹. Правоприменитель, ссылаясь на формальное требование Закона, устанавливающее обязанность саморегулируемой организации размещать в реестре своих членов их регистрационные данные, в том числе измененные, констатирует наличие вины лица, в отношении которого ведется производство по делу, поскольку оно имело возможность и должно было принять необходимые и достаточные меры для своевременного исполнения обязанности по размещению информации, однако не сделало этого.

Следует признать, что данное лицо (юридическое или должностное) действительно имеет возможность выполнить это требование, однако для этого в условиях отсутствия обязанности члена сообщать саморегулируемой организации об изменении регистрационных данных необходим практически непрерывный мониторинг соответствующей информации, чтобы не упустить момент внесения измененных регистрационных данных в реестр в срок, не превышающий пяти рабочих дней со дня, следующего за днем наступления события, повлекшего за собой такие изменения. Подобная нагрузка на саморегулируемую организацию представляется чрезмерной и требует налаживания между ней и ее членами неформального взаимодействия, направленного на обеспечение представления данной информации.

Кроме того, она является общедоступной с точки зрения наличия соответствующих информационных систем, с помощью которых обеспечивается возможность ознакомления с регистрационными данными (Единый государственный реестр юридических лиц и Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей). Параллельное размещение в этих базах и в реестре, который ведет саморегулируемая организация, сведений об изменении регистрационных данных выглядит неоправданным. Представляется, что достаточным является указание в

¹ См. например: Решение судьи Пресненского районного суда г. Москвы от 24 ноября 2020 г. по делу № 12-3318/2020 // Официальный сайт Пресненского районного суда г. Москвы. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/presnenskiy/services/cases/appeal-admin/details/f6fd9cf6-d3f0-4214-8d72-262431f30ec1> (дата обращения: 31.03.2024).

реестре членов саморегулируемой организации изначальных основных регистрационных данных юридического лица, позволяющих его идентифицировать (наименование, дата его регистрации, государственный регистрационный номер, идентификационный номер налогоплательщика). Остальная – подверженная изменениям – информация (место нахождения, данные единоличного исполнительного органа) может быть почерпнута заинтересованными в ее получении лицами из ЕГРЮЛ. Соответственно, представляется целесообразным исключение из пп. «в» п. 2 ч. 3 ст. 7.1 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» правила о размещении на сайте саморегулируемой организации этих данных. Это позволит предотвратить ситуации привлечения к административной ответственности саморегулируемых организаций и их должностных лиц за нарушения требований информационной открытости, когда такая открытость никоим образом не ущемляется ввиду наличия иного официального источника информации, по которому можно проследить любые изменения в регистрационных данных юридических лиц. При таком подходе утрачивает актуальность вопрос о вине саморегулируемой организации или ее должностного лица в непринятии мер по размещению на сайте измененных регистрационных данных ввиду того, что наличие такой обязанности перестанет вытекать из содержания указанной нормы. Аналогичные суждения могут быть высказаны относительно сведений о месте фактического осуществления деятельности индивидуального предпринимателя, предусмотренность которых в пп. «в» п. 2 ч. 3 ст. 7.1 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» представляется излишней.

Таким образом, применение административной ответственности за нарушение требований по размещению информации о деятельности саморегулируемой организации показывает ряд недостатков, которые требуют коррекции федерального законодательства. Бланкетность нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 14.52 КоАП РФ, обуславливает целесообразность

внесения поправок не в сам КоАП РФ, а в законодательство о саморегулируемых организациях, что, в свою очередь, должно привести к упорядочению применения административной ответственности за соответствующие правонарушения.

Ключевой вопрос касается необходимости введения срока размещения отдельных видов документов и информации на официальном сайте саморегулируемой организации; его отсутствие на фоне наличия подобного срока для размещения иной информации разобщает подходы к применению административной ответственности за однотипные административные правонарушения. В связи с этим срок для размещения на сайте саморегулируемой организации информации о направленных ей в суд заявлениях и исках, о принятых постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации и общим собранием ее членов решениях, о заключенных со специализированным депозитарием и управляющей организацией договорах должен совпадать с общим правилом для срока размещения всей остальной информации и быть равным десяти рабочим дням со дня совершения соответствующих действий.

Кроме того, не любое несоблюдение обязательных требований в сфере размещения информации на сайте саморегулируемой организации нуждается в задействовании института административной ответственности, в связи с чем целесообразно введение правила об административно устранимых нарушениях обязательных требований, не характеризующихся явным пренебрежением к установленным правилам размещения информации.

Для упорядочения практики применения ч. 2 ст. 14.52 КоАП РФ и недопущения ситуаций несправедливого назначения административных наказаний требуется коррекция законодательства о саморегулируемых организациях в части исключения из него правил о размещении на сайте саморегулируемой организации подверженной изменениям информации о юридическом лице (место нахождения и данные единоличного исполнительного органа юридического лица), поскольку она содержится в

ином общедоступном официальном информационном ресурсе, в связи с чем ее отсутствие на сайте саморегулируемой организации не влияет на возможность реализации принципа информационной открытости ее деятельности.

2.2. Административная ответственность за нарушения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и ее должностными лицами обязательных требований к их деятельности

Административная ответственность для саморегулируемых организаций и ее должностных лиц в связи с неисполнением установленных законодательством правил осуществления ими своей деятельности является относительно новым явлением, урегулированным административно-деликтным законодательством. Ее установление является результатом развития правоотношений в сфере саморегулирования, связанного с обеспечением надлежащей организации деятельности арбитражных управляющих. Собственно, указанные социальные связи и есть непосредственный объект административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ст. 14.52.1 КоАП РФ, будучи при этом составным элементом единого родового объекта, который выражен в общественных отношениях в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций в целом. Названная статья была введена в КоАП РФ в 2017 г.¹, несмотря на то, что создание и деятельность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих были предусмотрены первоначальной редакцией Федерального закона от 26

¹ См.: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 (ч. I), ст. 4815.

октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «О несостоятельности (банкротстве)»¹.

Соответственно, соблюдение установленных правил в рамках функционирования данных субъектов на протяжении последних двух десятилетий является предметом контроля (надзора) со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти – сначала Министерства юстиции РФ², впоследствии – Федеральной регистрационной службы³, а в настоящее время Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)⁴. Вместе с тем осуществление административной юрисдикции в данной сфере было обусловлено лишь вышеназванной законодательной поправкой 2017 г., в соответствии с которой Росреестр стал органом, уполномоченным рассматривать по первой инстанции соответствующие дела об административных правонарушениях.

Установление административной ответственности за нарушения саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих и их должностными лицами обязательных требований к деятельности данных организаций не было результатом развития научных идей в данном направлении. В целом рассматриваемая сфера и в настоящее время является недостаточно и фрагментарно анализируемой в научной литературе. В большей степени внимание уделяется общим вопросам контроля (надзора)

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190; 2024. № 1 (ч. I), ст. 36.

² См.: Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2003 г. № 100 «Об уполномоченном органе в делах о банкротстве и в процедурах банкротства и регулирующем органе, осуществляющем контроль за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 7, ст. 659 (утратило силу).

³ См.: Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2005 г. № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 464 (утратило силу).

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 (в ред. от 8 февраля 2024 г.) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3052; 2024. № 7, ст. 978.

над деятельностью саморегулируемых организаций в целом¹ и в области деятельности арбитражных управляющих в частности². Об административной ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих упоминается лишь как об одном из административно-правовых средств обеспечения законности в области саморегулирования³. Кроме того, отдельными авторами исследование административно-деликтных отношений в рассматриваемой сфере ограничивается вопросами административной ответственности не самих саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, а их членов⁴ (по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ).

Введение в КоАП РФ норм об административной ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих явилось итогом длительной законопроектной работы Правительства РФ, которым еще в 2014 г. утверждена «дорожная карта» (плана мероприятий) по совершенствованию механизма несостоятельности (банкротства)⁵. В пояснительной записке к соответствующему законопроекту была обозначена цель качественного улучшения функционирования саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и повышения доверия участников гражданского оборота к системе саморегулирования в их деятельности⁶. В качестве средства ее

¹ См.: *Кинжалова А.Б.* О контроле в сфере обязательного саморегулирования // Юрист. 2019. № 8. С. 63-68.

² См.: *Рустамова С.М., Манатилов М.М.* О саморегулировании в области арбитражного управления // Государственная служба и кадры. 2019. № 2. С. 83.

³ См.: *Кинжалова А.Б.* О контроле в сфере саморегулирования // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 4 (16). С. 29-32.

⁴ См.: *Боваев Э.Н., Зорин А.С., Манджиева Б.Г., Шепелева Б.Н., Эрднеев А.И.* О некоторых проблемах контроля в сфере саморегулирования // Аграрное и земельное право. 2020. № 6 (186). С. 88; *Акаева Н.О.* Особенности реализации функций по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 197.

⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2014 г. № 1385-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Совершенствование процедур несостоятельности (банкротства)"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4440 (утратило силу).

⁶ См.: Пояснительную записку к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт

достижения, собственно, и было предусмотрено установление административной ответственности.

В результате были откорректированы обязанности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и сообразно этому введены правила об административной ответственности за неисполнение требований, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), в части: периодичности и порядка созыва общего собрания их членов; периодичности и порядка проведения проверки деятельности их членов; порядка проведения процедуры выбора кандидатуры арбитражного управляющего, а также обеспечения свободного доступа заинтересованных лиц к проведению такого отбора; размера, порядка формирования, размещения и расходования средств компенсационного фонда данных организаций; порядка применения мер дисциплинарного воздействия и рассмотрения дел о нарушении членами саморегулируемых организаций арбитражных управляющих положений федеральных законов и других обязательных для них требований; приема в члены таких организаций лиц, соответствующих установленным федеральным законом требованиям, и принятия мер по исключению из них не соответствующих этим требованиям лиц; представления в арбитражный суд или собранию кредиторов должника кандидатуры арбитражного управляющего, соответствующего установленным федеральным законом требованиям, а также представления в арбитражный суд информации о соответствии кандидатуры арбитражного управляющего установленным федеральным законом требованиям.

Все составы, закрепленные в ст. 14.52.1 КоАП РФ, являются бланкетными, отсылая к законодательству о несостоятельности (банкротстве). Повторение соответствующих правил в КоАП РФ с позиции законодательной техники нецелесообразно, в связи с чем с точки зрения полноты закрепления административной ответственности его текст не

вызывает вопросов, поскольку «процедуры», «порядок», «сроки», «периодичность», «требования» являются атрибутами всесторонности правового регулирования тех или иных правоотношений.

Если рассматривать проблематику административной ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, то речь здесь не может идти о высоком уровне административной деликтности, так как потенциальных субъектов административных правонарушений (не считая должностных лиц) всего на 2024 г. насчитывается 68 – ровно столько таких организаций включено в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих¹. Практика правоприменения показывает высокую степень заинтересованности связанных с ними субъектов в обеспечении законности в их деятельности, о чем свидетельствует подача за 2022 г. 652 жалоб в Росреестр на действия и решения находящихся под его контролем саморегулируемых организаций². Результаты проверок по указанным жалобам в ряде случаев показали наличие признаков административных правонарушений. В то же время уровень проблемы не может исчерпываться массовостью таких деяний. Административная ответственность, являясь правовым средством обеспечения надлежащего функционирования указанных организаций и блокируя возможные злоупотребления с их стороны, способствует поступательному развитию экономических отношений. Однако необходим и учет интересов данных организаций, поскольку чрезмерное

¹ См.: Официальный сайт Росреестра. URL: https://rosreestr.gov.ru/wps/portal/p/cc_ib_portal_services/cc_ib_sro_reestrst/lut/p/z1/jZDLDoIwEEX_yJnSAm4rEgQUxMQA3ZgSEU14mlqvvxfYI85uknNzHyAgAdHIZ1nIrmwbWfV_KowTkg0nnGl-qLtrjJhuBIG3o4gI8Qg4EbOJxYjvRMRE7nKfUOIghgTEP_ofwKifOD7oxYhMJbC0GWCIOfigSiqNuv3iFeQ8tre0tcwDW8yuixAqPySq1wtru29g-Qjm3P-XqgHpH05c7Kcw-BWHxMs9_Uh0_kXWUvHhw!!/p0/IZ7_01HA1A42KO5ID0Q456NNJM30G4=CZ6_01HA1A42KO5ID0Q456NNJM3000=LA0=Espf_ActionName!spf_ActionListener=spf_strutsAction!QCB2fset_sro_page.do==/?what=page&to=5&sroId=&nu=&filterName=sroFilter&excluded=false#Z7_01HA1A42KO5ID0Q456NNJM30G4 (дата обращения: 20.02.2024).

² См.: Итоговый доклад «Основные результаты деятельности Росреестра за 2022 год и основные задачи на 2023 год» // Официальный сайт Росреестра. URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/09-upr/ИД_2023.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

административно-наказательное воздействие может снизить эффективность саморегулирования в рассматриваемой сфере, что, в свою очередь, может быть чревато ослаблением его значимости как способа организующего воздействия на участников экономических отношений.

В связи с этим интересны отдельные проблемы правоприменения, которые вскрывают недостатки законодательной регламентации саморегулирования в сфере деятельности арбитражных управляющих и касаются правил, изложенных в законодательстве о несостоятельности (банкротстве).

Практика применения административной ответственности по ст. 14.52.1 КоАП РФ показывает в основном корректное понимание субъектами административной юрисдикции материальных и процессуальных норм как административно-деликтного законодательства, так и законодательства о несостоятельности (банкротстве). Последнее с учетом развития экономических отношений и укоренения в обществе отношения к банкротству как к неотъемлемой части хозяйственной жизни, способствующей реализации принципа справедливости¹, удовлетворению интересов кредиторов и финансовому оздоровлению организаций и граждан, получило в последние годы довольно обстоятельную регламентацию через внесение изменений и дополнений, которыми детально урегулировано правовое положение участников социальных связей в сфере банкротства, включая саморегулируемые организации арбитражных управляющих. За исключением ряда отдельных положений, законодательство о несостоятельности (банкротстве) содержит эффективный и адекватный современному состоянию развития социума набор правовых средств, обеспечивающий достижение баланса интересов государства, бизнес-

¹ См.: Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М., 2020. С. 14.

сообщества и граждан. При этом отмечается его усложнение¹, сопровождающееся повышением требований к профессиональным участникам соответствующих правоотношений – арбитражным управляющим и саморегулируемым организациям, членами которых они являются.

Проблемы административно-юрисдикционного правоприменения в данной сфере связаны преимущественно со спорами относительно толкования тех положений законодательства о банкротстве, нарушение которых образует состав административных деликтов. Так, ч. 1 ст. 14.52.1 КоАП РФ ориентирует правоприменителя на выявление в деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих фактов несоблюдения сроков и периодичности проведения общих собраний их членов, которые образуют объективную сторону административного правонарушения. Основной вопрос правоприменения в данном случае состоит в способе исчисления сроков. Федеральный законодатель ориентирует на то, что его необходимо созывать не реже, чем один раз в год. Практике деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) известен случай привлечения к административной ответственности за нарушение периодичности собраний в связи с тем, что разрыв между ними составлял порядка одного года и трех месяцев (21 июня 2018 г., 3 сентября 2019 г., 11 декабря 2020 г.). При этом в своих возражениях саморегулируемая организация ссылалась на соблюдение сроков, которые, согласно ее позиции, должны исчисляться в календарных годах, а по этому признаку каждое собрание было проведено своевременно, то есть ни один из календарных годов не пропущен. Тем не менее позиция арбитражных судов, осуществлявших пересмотр соответствующего постановления, показала ошибочность данного суждения, поскольку законодательство о несостоятельности (банкротстве) не упоминает о

¹ См.: *Гартина Ю.А.* Арбитражный управляющий в процедуре банкротства: теоретико-правовые проблемы // Наука. Общество. Государство. 2022. № 3 (39). С. 3.

календарных годах, а в таком случае необходимо ориентироваться на правила гражданского законодательства об исчислении сроков¹. Как гласит ч. 1 ст. 192 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 11 марта 2024 г.)², срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года срока, что требует от саморегулируемой организации при расчете даты проведения каждого последующего собрания ориентироваться на дату проведения предыдущего.

Несколько более сложный вариант правоприменительной ситуации, связанной с исчислением сроков, вытекает из содержания ч. 4 ст. 14.52.1 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за несоблюдение правил выбора кандидатуры арбитражного управляющего, которые также требуют от саморегулируемой организации арбитражных управляющих ориентироваться на содержащиеся в законодательстве о несостоятельности (банкротстве) сроки. Так, указанная организация должна направить в арбитражный суд, должнику и заявителю сведения о соответствии кандидатуры арбитражного управляющего установленным требованиям в девятидневный срок после получения определения арбитражного суда о принятии заявления о признании должника банкротом. Невыполнение данного правила образует состав административного правонарушения. Органы Росреестра в своей практике ориентировались на то, что данный срок является материальным, что подразумевает его исчисление в календарных днях, тем более что законодатель в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» прямо указывает случаи исчисления сроков в рабочих днях. Соответственно имели место случаи привлечения к административной ответственности, когда саморегулируемая

¹ См.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 мая 2022 г. № 09АП-17226/2022 по делу № А40-291090/2021 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/7f87840e-7ee1-45bb-9b56-b4b7dc3fa413/8f97c030-a2a9-4947-a9ff-77a00b405e06/A40-291090-2021_20220519_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2024).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2024. № 12, ст. 1572.

организация, уложившись в рабочие дни, направляла информацию в арбитражный суд с превышением срока, исчисляемого в календарном формате. Однако арбитражными судами в рамках пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях такая практика была признана незаконной, что обусловлено взаимосвязью арбитражно-процессуального законодательства и законодательства о несостоятельности (банкротстве), положения которых применительно к участию арбитражного суда в процедурах банкротства находятся в неразрывной взаимосвязи, а потому соответствующие сроки не могут в одних случаях (для арбитражных судов) исчисляться в рабочих днях, а в других (для саморегулируемых организаций) – в календарных¹.

В ч. 2 ст. 14.52.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение требований, касающихся компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, который формируется для осуществления выплат в связи с ненадлежащей реализацией ими своих функций. В частности, административно наказуемым является нарушение требований к осуществлению компенсационной выплаты. Следует обратить внимание на то, что законодатель при формировании составов административных правонарушений должен исходить из баланса интересов участников тех или иных правоотношений. Применительно к данной ситуации законодатель исходит из необходимости первоочередного удовлетворения интересов лица, пострадавшего от ненадлежащего осуществления арбитражным управляющим своих функций. На этом основан соответствующий механизм выплат из компенсационного фонда. Для этого необходимы два условия (недостаточность средств, полученных по договору обязательного страхования ответственности

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 марта 2022 г. № Ф03-567/2022 по делу № А73-9631/2021 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a79c71f1-2494-4c8c-bb64-a39deea412d8/541518ad-422e-4773-bad9-c9db00b9b63f/A73-9631-2021_20220328_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2024).

арбитражного управляющего, для возмещения причиненных им убытков; отказ арбитражного управляющего удовлетворить требование такого лица или неудовлетворение этого требования в течение тридцати рабочих дней с даты его предъявления), а также предоставление саморегулируемой организации строго установленных законом документов (решение суда о взыскании с арбитражного управляющего убытков в определенном размере; документы, подтверждающие осуществление страховой организацией страховой выплаты по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего; документ, подтверждающий отказ арбитражного управляющего от удовлетворения требования или направление ему такого требования, не удовлетворенного им в течение тридцати рабочих дней с даты его направления). Если при наличии перечисленных условий и документов саморегулируемая организация отказывается в осуществлении компенсационной выплаты, то данный отказ образует состав административного правонарушения по ч. 2 ст. 14.52.1 КоАП РФ.

Судебная практика основывается на вышеобозначенном тезисе, что подтверждает, например, решение Арбитражного суда Самарской области от 6 июня 2022 г. по делу № А55-38626/2021¹, которым было признано законным постановление административного органа о назначении административного наказания за соответствующее правонарушение. Позиция апелляционной инстанции была аналогичной². Соответствие вынесенных актов закону не вызывает сомнений. Тем не менее можно высказать соображения относительно справедливости законодательного подхода к организации выплат из компенсационного фонда саморегулируемой

¹ Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cf688edb-bb8b-4810-9a18-485745d80aa5/0a4e228e-e4a1-4f2a-b38b-3335a3cf0138/A55-38626-2021_20220606_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 20.02.2024).

² См.: Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 октября 2022 г. по делу № А55-38626/2021 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cf688edb-bb8b-4810-9a18-485745d80aa5/a4b5df4b-786f-43d9-8234-d506f615b0dd/A55-38626-2021_20221004_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 20.02.2024).

организации арбитражных управляющих. Регулятивные нормы должны быть ориентированы не только на реализацию интересов лиц, пострадавших от ненадлежащей деятельности арбитражных управляющих, но и на сохранение компенсационного фонда в целях недопущения его необоснованного расходования, что соответствовало бы целям его формирования и задачам института саморегулирования в области деятельности арбитражных управляющих. Отсутствие критической оценки поступающих в адрес саморегулируемой организации требований о компенсационных выплатах может привести к бесконтрольному расходованию средств компенсационного фонда, сокращению его размера до суммы, не соответствующей требованиям законодательства и, как следствие, утрате статуса саморегулируемой организации арбитражных управляющих. Данное обстоятельство, в свою очередь, повлечет крайне негативные последствия для всех членов саморегулируемой организации и всех лиц, связанных с процедурами банкротства, в которых утверждены арбитражные управляющие, являющиеся членами этой саморегулируемой организации. В связи с этим справедливыми видятся суждения С.А. Белоусова о принципиальности обеспечения комплексного баланса системы законодательства, в том числе в части балансирования диспозитивных и императивных норм, составов правонарушений и мер ответственности за их совершение и других характерных для современного права явлений¹.

Согласно законодательству о несостоятельности (банкротстве) основания для отказа в выплате весьма ограничены и сводятся к выявлению таких фактов, как: возмещение убытков в полном размере за счет страховых выплат; отсутствие арбитражного управляющего в числе членов данной саморегулируемой организации на дату совершения действий или бездействия, повлекших за собой причинение убытков лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам в связи с неисполнением или

¹ См.: Белоусов С.А. Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 41.

ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражного управляющего обязанностей в деле о банкротстве; непредставление перечисленных в законе документов. При этом законодатель оставляет без внимания документы, подтверждающие принятие исчерпывающих мер, предусмотренных законодательством, по получению страховых выплат со страховых компаний; документы, подтверждающие принятие исчерпывающих мер по принудительному исполнению требования о возмещении суммы убытков арбитражным управляющим. Кроме того, законодатель не учитывает возможность частичного исполнения арбитражным управляющим требования о возмещении суммы убытков, что целесообразно подтверждать соответствующим документом для корректного расчета суммы компенсационной выплаты. Если требование о необходимости представления саморегулируемой организации арбитражных управляющих перечисленных документов включить в ст. 25.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», с одной стороны, это усложнит для лица, которому деятельностью арбитражного управляющего были причинены убытки, получение выплаты из компенсационного фонда. В то же время виды действий, подтверждаемых соответствующими документами, относятся к числу обычных способов защиты заявителем своих прав. Их представление должно обеспечивать тот баланс, который позволит лицу, которому был причинен ущерб, получить соответствующую невозмещенной части его убытков компенсацию, а саморегулируемой организации арбитражных управляющих – продолжить свою деятельность, удовлетворяя интересы и других лиц, связанных с процедурами банкротства, в которых утверждены арбитражные управляющие, являющиеся членами этой саморегулируемой организации.

Одновременно данное предложение позволит сбалансировать институт административной ответственности в части применения ч. 2 ст. 14.52.1 КоАП РФ, поскольку наличие отвечающих принципу справедливости регулятивных норм будет способствовать привлечению к административной

ответственности только тех саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и их должностных лиц, которые, действительно, злонамеренно уклоняются от осуществления выплат из компенсационного фонда, неправомерно игнорируя интересы лица, пострадавшего вследствие ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим своих функций.

В ч. 7 ст. 14.52.1 КоАП РФ предусмотрены две разновидности составов административных правонарушений: 1) представление в арбитражный суд или собранию кредиторов кандидатуры арбитражного управляющего, не соответствующего установленным законодательством о банкротстве требованиям; 2) представление в арбитражный суд недостоверной информации о соответствии кандидатуры арбитражного управляющего требованиям, установленным указанным законодательством. Их наличие в очередной раз актуализирует вопросы о качестве законодательства об административных правонарушениях, системности административно-деликтной политики, уместности введения административной ответственности за совершение тех или иных деяний, на которые регулярно обращают внимание представители науки административного права¹.

Представляется, что данные составы являются примером избыточного законодательного регулирования административной ответственности. Сама по себе постановка перед арбитражным судом вопроса о кандидатуре арбитражного управляющего предполагает, что в результате его рассмотрения арбитражный суд должен прийти к выводу о соответствии или несоответствии кандидатуры установленным законодательством требованиям, в чем, собственно, и состоит смысл задействования арбитражного суда в данной процедуре. Он является независимым арбитром,

¹ См.: *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж, 2011. С. 4-5; *Голещихин В.С.* Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства: проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки // *Актуальные проблемы российского права.* 2023. Т. 18. № 2 (147). С. 36; *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Административное право и процесс.* 2020. № 8. С. 44–51.

способным принять объективное решение и утвердить кандидатуру, соответствующую установленным законодательством о банкротстве требованиям и обладающую достаточной независимостью, компетентностью и добросовестностью для проведения процедуры, которая применяется в деле о банкротстве.

Соответственно, вызывает обоснованные сомнения наличие признака общественной вредности у рассматриваемых составов административных правонарушений, поскольку представление в арбитражный суд ненадлежащей кандидатуры не означает автоматического ее утверждения. Этот вопрос является предметом отдельной судебной процедуры в рамках соответствующего вида судопроизводства, и если такая кандидатура все же была утверждена, основная проблема видится не в том, что саморегулируемая организация арбитражных управляющих представила некорректную информацию, а в компетентности арбитражного суда, утвердившего данную кандидатуру. Дальнейшее корректирующее воздействие на социальные связи в данной сфере должно осуществляться через продолжение задействия арбитражной процессуальной формы без использования потенциала института административной ответственности. Это касается представления кандидатуры арбитражного управляющего не только в арбитражный суд, но и собранию кредиторов, поскольку протокол указанного собрания о выборе кандидатуры арбитражного управляющего не является окончательным документом о её утверждении и требует последующего вынесения арбитражным судом соответствующего акта¹.

Если обратиться к содержанию требований, предъявляемых к кандидатурам, то они не всегда являются однозначными и бесспорными. Так, наличие высшего образования и отсутствие дисквалификации за совершение административного правонарушения легко устанавливается соответствующими документами. В то же время предусмотренное ч. 2 ст.

¹ См.: *Фомиченко С.В.* Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10. № 2. С. 309-310.

20.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» требование об отсутствии заинтересованности в отношении кредитора или должника, несмотря на закрепление в ст. 19 данного Закона перечня заинтересованных лиц, не является в должной мере определенным, а выяснение ее наличия требует обсуждения и приложения специальных знаний в области юриспруденции судьей арбитражного суда и является существенной научной и прикладной проблемой¹. Он может прийти к выводу о недостоверности сведений об отсутствии заинтересованности, в то время как саморегулируемая организация арбитражных управляющих могла исходить из ложно понимаемой достоверности такого рода сведений. Привлечение ее за это к административной ответственности не согласуется с принципом справедливости.

Вытекающей из этого проблемой является несоответствие административно-юрисдикционных полномочий органа исполнительной власти (Росреестр) его роли в обеспечении законности в деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Должностные лица данного органа уполномочены составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях по ч. 7 ст. 14.52.1 КоАП РФ. Возникает вопрос о способах выявления данного административного правонарушения. Возможности Росреестра по самостоятельному его выявлению ограничены пределами контрольно-надзорных полномочий, поскольку ими не может охватываться деятельность арбитражного суда, в том числе по утверждению кандидатуры арбитражного управляющего. Теоретически арбитражный суд может направить соответствующие

¹ См.: Улезко А. Когда арбитражный управляющий признается заинтересованным лицом: взгляд судов // Юридическая работа в кредитной организации. 2020. № 1 (63). С. 53-57; Тесис Д.Д. Механизмы обеспечения независимости арбитражного управляющего // Вестник арбитражной практики. 2021. № 6. С. 90-96; Никитин Е.О., Лютикова Е.С. Независимость арбитражных управляющих при проведении процедур несостоятельности (банкротства) // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2021. № 4 (23). С. 45-50; Сасыкин К.Ю. Проблематика заинтересованности арбитражных управляющих в делах о банкротстве. Взгляд кредитора // Актуальные проблемы государства и права. 2022. № 3. С. 381-393.

материалы в Росреестр для возбуждения дела об административном правонарушении, поскольку одним из поводов для возбуждения дела является поступление материалов из других государственных органов (п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ). Однако правоприменительной практике такие случаи неизвестны.

Фактически дела об административных правонарушениях возбуждаются после утверждения арбитражным судом кандидатуры арбитражного управляющего, поводом к чему становится заявление лица, пострадавшего от ненадлежащего выполнения арбитражным управляющим своих функций, в котором указывается на несоответствие его предъявляемым законом требованиям. В частности, об этом свидетельствует содержание постановления Арбитражного суда Центрального округа от 21 февраля 2023 г. № Ф10-458/2023 по делу № А48-6883/2022¹, которым были оставлены без изменений акты нижестоящих судебных инстанций и постановление Управления Росреестра по Орловской области о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В данном случае заявитель обратился в территориальный орган Росреестра с заявлением о привлечении саморегулируемой организации к административной ответственности по факту представления кандидатуры арбитражного управляющего, имеющего судимость за совершение умышленного преступления. В связи с подачей данного заявления было вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, результаты которого показали, что судимость была снята задолго до внесения кандидатуры арбитражного управляющего. В итоге было вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении. По сути, проведение управлением Росреестра административного расследования в данной ситуации означает оценку деятельности арбитражного суда, которым была утверждена

¹ Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8d022ee3-17f1-4141-bb76-7fa9adfd2614/4416e632-92a5-4c2a-a3fc-7b57d871d860/A48-6883-2022_20230221_Postanovlenie_kassacii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2024).

соответствующая кандидатура. Подобного рода оценивание выходит за пределы компетенции органов исполнительной власти. Кроме того, вряд ли можно ожидать в таких случаях выявления управлением Росреестра факта представления кандидатуры арбитражного управляющего, не соответствующего установленным требованиям, поскольку судьи арбитражных судов обладают достаточной компетентностью для выявления подобных фактов и вынесения правосудного решения.

Обозначенное положение означает усиление административной нагрузки на орган исполнительной власти, который вынужден поводить административное расследование по факту, который ранее был уже установлен арбитражным судом. Таким расследованием данный факт только подтверждается. Возрастает нагрузка и на арбитражные суды, которые вынуждены осуществлять пересмотр вынесенных должностными лицами Росреестра постановлений о прекращении производства по делу при том, что заявитель реализует свое право на последующее обжалование постановления и вынесенных судебных актов в вышестоящие судебные инстанции. Невозможность самостоятельного выявления должностными лицами Росреестра административных правонарушений по ч. 7 ст. 14.52.1 КоАП РФ одновременно означает риск истечения срока давности привлечения к административной ответственности, поскольку практика показывает, что с момента совершения деяния до момента вынесения должностным лицом Росреестра постановления по делу проходит значительный промежуток времени, обусловленный несвоевременным сообщением заявителя о факте его совершения¹. Интерес заявителя к данному сообщению вызывается исключительно неэффективным исполнением арбитражным управляющим своих функций, приведшим к причинению убытков. Между тем,

¹ См.: Решение Арбитражного суда Орловской области от 5 октября 2022 г. по делу № А48-6883/2022 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8d022ee3-17f1-4141-bb76-7fa9adfd2614/2e63da5d-4ef7-4fa0-8482-47bbc404899e/A48-6883-2022_20221005_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2024).

представление ненадлежащей кандидатуры арбитражного управляющего или недостоверных сведений о ней в арбитражный суд отделяется от момента причинения арбитражным управляющим ущерба организации в рамках процедуры банкротства существенным временным интервалом, перекрывающим срок давности привлечения саморегулируемой организации к административной ответственности, который составляет в данном случае три года со дня совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

С учетом изложенного представляется целесообразным исключение из ст. 14.52.1 КоАП РФ части 7, поскольку наличие содержащихся в ней составов не вписывается в общую логику законодательного регулирования правоотношений в сфере несостоятельности (банкротства) и фактически подразумевает оценку должностными лицами Росреестра качества осуществления правосудия по арбитражным делам посредством выявления фактов утверждения кандидатуры арбитражного управляющего, которая не удовлетворяет установленным законом требованиям. В связи с этим достаточным для достижения целей административно-правовой охраны правоотношений в рассматриваемой сфере является наличие состава, предусмотренного ч. 5 ст. 14.52.1 КоАП РФ, в которой установлена административная ответственность за прием в члены саморегулируемой организации арбитражных управляющих лиц, не соответствующих требованиям законодательства о несостоятельности (банкротстве), а также за непринятие мер по исключению таких лиц из данной организации. Если саморегулируемая организация совершает административное правонарушение по ч. 7 ст. 14.52.1 КоАП РФ, это одновременно означает наличие состава административного деликта по ч. 5 указанной статьи, поскольку арбитражный управляющий в нарушение требований закона состоит в данной организации. Ввиду изложенного существующее регулирование административной ответственности (применительно к ч. 7 ст. 14.52.1 КоАП РФ) видится избыточным, что делает целесообразной отмену

законодателем соответствующей нормы при сохранении ч. 5 ст. 14.52.1 КоАП РФ, практика применения которой подобных проблем не показывает¹.

По итогам рассмотрения вопросов настоящего параграфа следует заключить следующее.

1. Административная ответственность в области деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих является развивающимся подинститутом в общей структуре административной ответственности, будучи относительно новым явлением, связанным с развитием саморегулирования в рассматриваемой сфере. Апробация норм данного подинститута показала не самый высокий уровень востребованности у правоприменителя соответствующих норм об административной ответственности, что, в первую очередь, связано с небольшим числом саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и, следовательно, нечастым нарушением данных норм. Тем не менее он играет большую роль в обеспечении законности в деятельности данных организаций, способствуя достижения цели предупреждения совершения новых правонарушений в сфере несостоятельности (банкротства) и упорядочивая социальные связи в рассматриваемом сегменте экономической области. Малочисленностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих обусловлено также и отсутствие применения ряда норм об административной ответственности, а именно по ч.ч. 3 и 6 ст. 14.52.1 КоАП РФ, что одновременно говорит и о дисциплинированности данных

¹ См., например: Решение Арбитражного суда Калининградской области от 11 июня 2021 г. по делу № А21-10724/2020 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2fe22fb3-c485-4b9b-a20f-316ee0edc2ac/af75cfcf-0f53-42ae-bfbf-1aa25c78f653/A21-10724-2020_20210611_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2024); Постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 февраля 2020 г. № Ф05-22131/2019 по делу № А40-12124/2019-33-107 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cb616195-4eba-4715-9da7-b38ea07af1e4/b2f10639-9ff1-46ff-9c00-9f2dbacb1973/A40-12124-2019_20200207_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2024).

организаций при осуществлении внутреннего контроля и применении к своим членам мер дисциплинарного принуждения.

2. Правоприменительная практика Росреестра и арбитражных судов вскрывает ряд спорных вопросов применения административной ответственности по ч.ч. 1 и 4 ст. 14.52.1 КоАП РФ, связанных с нарушениями сроков выполнения саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих отдельных обязанностей. Сложившиеся по соответствующим вопросам позиции арбитражных судов должны стать ориентиром для правоприменителя, указывая на правильные варианты исчисления данных сроков, что имеет значение для установления факта совершения административного правонарушения и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

3. Ввиду бланкетности всех норм об административной ответственности по ст. 14.52.1 КоАП РФ, отсылающих к законодательству о несостоятельности (банкротстве), возможности их совершенствования ограничены. Тем не менее практика применения ч. 2 указанной статьи показывает несбалансированность законодательства о банкротстве, которое имеет уклон в сторону первоочередного удовлетворения финансовых интересов лица, которому действиями арбитражного управляющего причинен имущественный ущерб. В связи с этим целесообразно осуществить коррекцию правил выплаты ему средств из компенсационного фонда в целях предупреждения критических финансовых обременений для саморегулируемой организации и снижения вероятности совершения ей соответствующего административного правонарушения в виде несоблюдения требований к осуществлению компенсационных выплат. В этих целях перечень документов, подлежащих представлению указанным лицом в саморегулируемую организацию, должен быть дополнен документами, подтверждающими принятие им исчерпывающих мер по получению страховых выплат со страховых организаций, а также по принудительному

исполнению требования о возмещении суммы убытков арбитражным управляющим.

4. Непосредственное совершенствование поединститута административной ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих может быть связано с исключением из ст. 14.52.1 КоАП РФ части 7, поскольку наличие содержащихся в ней составов не вписывается в общую логику законодательного регулирования правоотношений в сфере несостоятельности (банкротства) и фактически подразумевает оценку должностными лицами Росреестра качества осуществления правосудия по арбитражным делам посредством выявления фактов утверждения кандидатуры арбитражного управляющего, которая не удовлетворяет установленным законом требованиям.

2.3. Административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка обязательных требований к ее деятельности

Административная ответственность в области деятельности саморегулируемых организаций, функционирующих на финансовом рынке, является одной из новелл административно-деликтного законодательства (ст. 14.52.2 КоАП РФ). Она была введена Федеральным законом от 23 июня 2020 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"»¹. Ее появление стало результатом развития законодательства о саморегулировании в финансовой сфере, поскольку деятельность саморегулируемых организаций не может обходиться без контроля со стороны государства над соблюдением обязательных для выполнения ими требований.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 26, ст. 4001.

Необходимо отметить, что введение административной ответственности в данной сфере не было своевременным. Соответствующие механизмы саморегулирования были определены Федеральным законом «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», однако длительное время они не подкреплялись возможностью применения административно-карательного воздействия на саморегулируемые организации в сфере финансового рынка. Отчасти это связано с представлением о финансовом рынке как о рынке с высокой культурой, который имеет свойство без внешнего воздействия приводить в упорядоченное состояние деятельность составляющих его субъектов, обеспечивая надлежащую защиту прав и законных интересов клиентов действующих в данной сфере организаций¹. Тем не менее сами разработчики соответствующего законопроекта указывали на пробельность законодательства об административных правонарушениях в данной части², что свидетельствует о недостатках правоохранительной политики в сфере противодействия административной деликтности, когда административно-деликтное законодательство не приводится в соответствие с долгосрочными приоритетами развития различных отраслей и сфер государственного управления³.

Одной из наиболее важных и перспективных сфер, о которых в данном случае идет речь, является саморегулирование на финансовом рынке. Ю.А. Тихомиров, рассуждая о перспективах совершенствования механизма административно-правового регулирования на основе очевидных потребностей общественного и государственного развития, обосновывает

¹ См.: Гузнов А.Г., Рожественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 199.

² См.: Пояснительную записку к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466439-7> (дата обращения: 16.06.2023).

³ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правоохранительная политика в сфере противодействия административной деликтности: основные тенденции и вопросы модернизации // Государство и право. 2022. № 12. С. 99-105.

необходимость трансформации государственного управления посредством укоренения корпоративного управления и саморегулирования, посредством чего в орбиту действия норм административного права включаются новые отношения¹. Развитие сферы финансового рынка привело к тому, что к настоящему времени уровень ее охвата саморегулированием оказался весьма высоким. В Едином реестре саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка насчитывается 26 таких субъектов². Но эта цифра не должна вводить в заблуждение относительно масштаба саморегулирования на финансовом рынке, поскольку каждая из таких организаций насчитывает в числе своих членов большое количество субъектов, которые занимают определенный сегмент финансового рынка, включая кредитные потребительские кооперативы (в том числе сельскохозяйственные), негосударственные пенсионные фонды, микрофинансовые организации, форекс-дилеров, страховщиков и профессиональных страховых брокеров, международных инвестиционных консультантов и советников. В частности, саморегулируемая организация «Национальная ассоциация участников фондового рынка» объединила в своем составе 472 организации и индивидуальных предпринимателя³.

Тем не менее нельзя сказать, что сфера финансового рынка охвачена саморегулированием полностью, поскольку законодатель запрещает формирование соответствующих механизмов на рынке банковских услуг. Этот вопрос является предметом широкого обсуждения и споров, в связи с чем нельзя исключать в перспективе возможность введения саморегулирования в данной сфере. Поэтому административно-принудительный инструментарий, прежде всего институт административной

¹ См.: Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 5-14.

² См.: Официальный сайт Банка России. URL: <https://cbr.ru/registries/sro/> (дата обращения: 16.05.2024).

³ См.: Официальный сайт саморегулируемой организации «Национальная ассоциация участников фондового рынка». URL: <http://naufor.ru/tree.asp?n=13092> (дата обращения: 16.05.2024).

ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций, распространяется на всю сферу финансового рынка. На рынке же банковских услуг сохраняются надзорные полномочия Банка России, который оказывает непосредственное властное воздействие на банковскую систему, исключая промежуточное звено в виде саморегулируемых организаций.

Несмотря на незначительное число потенциальных субъектов административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций, механизм административной ответственности играет существенную роль в обеспечении законности в рассматриваемой области. От надлежащего функционирования соответствующих саморегулируемых организаций зависит состояние рынка того или иного вида финансовых услуг. Будучи наделенными публично-властными полномочиями в отношении своих членов, они реализуют альтернативный вариант регулирования общественных отношений, без прямого участия государства, и осуществляют специфическую разновидность корпоративного управления¹. Ослабление контроля над своими членами, неприменение к ним мер корпоративного (дисциплинарного) принуждения чревато дезорганизацией рынка финансовых услуг, созданием рисков нарушения прав и законных интересов их получателей. Такие случаи фиксируются Банком России в своих ежегодных отчетах. Особенно это касается саморегулируемых организаций, объединяющих участников рынка микрофинансирования². При этом важно учитывать, что саморегулируемые организации, в том числе и в сфере финансового рынка, создаются не только для контроля, но и для обеспечения

¹ См.: Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2011. С. 11, 12; Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М., 2013. С. 95-96.

² См.: Годовой отчет Банка России за 2023 год // Официальный сайт Банка России. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/49041/ar_2023.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

реализации интересов своих членов, что также должно быть предметом административно-правовой охраны со стороны государства.

Административная ответственность имеет большое предупредительное значение для области деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка. Периодом отсутствия норм, позволяющих применять административные наказания за соответствующие деяния, определялась возможность неисполнения требований законодательства о саморегулируемых организациях на данном рынке. Неподкрепление их обязанностей санкциями порождало состояние, угрожающее нормальному функционированию финансового рынка. Важность наличия составов административных правонарушений в данной области связана с тем, что перспектива привлечения к административной ответственности за те или иные нарушения в данной сфере оказывает дисциплинирующее воздействие на саморегулируемые организации, заставляя воздерживаться от отклонений от заданных законодателем параметров их функционирования.

Непосредственным объектом административных правонарушений, ответственность за которые установлена ст. 14.52.2 КоАП РФ, являются общественные отношения, связанные с соблюдением саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка обязательных требований к их деятельности, которые предусмотрены федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Банка России. Такая формулировка объекта не в полной мере отражает потребности административно-правовой охраны правоотношений, возникающих в связи с функционированием финансового рынка.

Дело не только в том, что отсутствует саморегулирование при оказании банковских услуг. Общественные отношения, связанные с деятельностью саморегулируемых организаций актуариев, вообще не охватываются институтом административной ответственности, за исключением применения административных наказаний за нарушение общих требований информационной открытости любых саморегулируемых организаций (ст.

14.52 КоАП РФ). Официально актуарная деятельность не входит в структуру финансового рынка, будучи урегулированной отдельным федеральным законом¹. Ее нормативно определенная дефиниция указывает на смежный с финансовой сферой характер, поскольку она предполагает анализ, а также финансовую и количественную оценку рисков и связанных с их наличием рисков финансовых обязательств, разработку методов управления финансовыми рисками и оценку их эффективности. На саморегулируемые организации актуариев не распространяются требования Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка». При этом в экономической литературе актуарная деятельность показана как перспективное направление развития финансового рынка, поскольку работой актуариев определяется эффективное функционирование как страховых организаций, так и финансового рынка в целом². Несмотря на разрозненное законодательное регулирование актуарной и иной деятельности на финансовых рынках представляется возможным введение и объединение соответствующих составов административных правонарушений в ст. 14.52.2 КоАП РФ ввиду общности объекта охраняемых законом отношений.

С точки зрения объективной стороны деяния, предусмотренные данной статьей, подразделяются на два вида бланкетных составов, подразумевающих применение административных наказаний за:

1) нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка порядка осуществления контроля над деятельностью состоящих в ней членов и применения в отношении них предусмотренных законом мер;

2) непредставление либо нарушение порядка либо сроков представления данной организацией в Банк России сведений об изменении ее номеров контактных телефонов, адреса (места нахождения), официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или электронной почты, о принятых ей документах, которые определяют

¹ См.: Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации».

² См.: Сулякова О.Н. Регулирование актуарной деятельности в России // Калужский экономический вестник. 2016. № 1. С. 9, 12.

функционирование специализированных органов данной организации, и о внесенных в ее устав изменениях.

Бланкетность данных составов обусловлена целесообразностью вынесения соответствующих порядков и сроков за пределы административно-деликтного законодательства и обращения правоприменителя к законодательству о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и нормативным правовым актам Банка России, нормы которых могут меняться сообразно потребностям дальнейшего развития контроля над саморегулированием в рассматриваемой области.

Вместе с тем прием, который использует законодатель при осуществлении бланкетного регулирования, представляется неверным, поскольку в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» предусмотрена возможность самостоятельного регулирования этими организациями отдельных отношений, связанных с осуществлением контроля над деятельностью своих членов. То есть речь идет о двойном бланкетном регулировании. С одной стороны, смысл существования саморегулируемых организаций состоит в возможности быть регулятором в части определения порядка функционирования состоящих в ней членов, что определяется ее фактически установленным в законодательстве положением юридического лица публичного права. С другой – это не должно касаться тех правил, за неисполнение которых применяется административная ответственность.

Здесь уместно обратиться к общим положениям законодательства об административных правонарушениях, закрепляющим установление на федеральном уровне административной ответственности за нарушение норм и правил, содержащихся в федеральных законах и других нормативных правовых актах Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ). Нормативные правовые акты саморегулируемых организаций, в том числе в сфере финансового рынка, таковыми (то есть нормативными правовыми актами Российской Федерации) не являются. Кроме того, привлечение

субъекта к административной ответственности за нарушение правил, которые он сам же принимает, не выглядит логичным, поскольку возможная угроза административного наказания не стимулирует его принимать правила, отвечающие потребностям развития рынка финансовых услуг, требованиям полноты и ясности.

Законодатель предусмотрел ряд случаев участия саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка в нормотворческой деятельности, направленной на уточнение правил осуществления контроля своих членов (ст. 14, 16 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»):

1) для установления конкретной периодичности проведения плановых проверок;

2) для установления порядка направления саморегулируемой организацией запроса в адрес ее члена в целях предоставления необходимой для проведения проверки информации и порядка ее предоставления;

3) для определения порядка рассмотрения дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации принудительных мер (предупреждение, штраф, исключение из состава членов и др.).

В первом случае наделение саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка указанным полномочием выглядит оправданным, поскольку рамочное правило о периодичности плановых проверок установлено федеральным законом (не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в год). В данном случае оно лишь конкретизируется с учетом их социального либо системного значения. В остальных случаях возникают обоснованные сомнения относительно необходимости подобных правил. Особенно это касается второго случая, так как порядок направления саморегулируемой организацией запроса в адрес ее члена ничем, кроме правил саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, не регламентируется.

В результате возникает ситуация недостаточного регулирования соответствующих отношений или его отсутствия на уровне актов рассматриваемых организаций. Например, саморегулируемой организацией «Ассоциация форекс-дилеров» были приняты 9 нормативных правовых актов, характеризующих ее как регулятора внутри собственной системы. Однако среди них отсутствуют специальные правила, определяющие порядок направления саморегулируемой организацией запроса в адрес ее члена, а в Положении о Комитете по контролю за деятельностью членов Ассоциации форекс-дилеров лишь повторяется ее законодательно установленное полномочие направлять подобные запросы¹. Этот случай не является единичным. Документация саморегулируемой организации «Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов», также состоящая из 9 нормативных правовых актов, вообще не содержит информации о порядке представления подобных запросов и ответов на них².

Таким образом, возникает проблема проверяемости соблюдения саморегулируемой организаций в сфере финансового рынка рассматриваемых требований. Одновременно можно поставить вопрос о возможности привлечения ее к административной ответственности: как определить наличие состава административного правонарушения, если правило о порядке направления запроса является неконкретным? Ведь порядок направления запроса и порядок направления ответа по нему предполагают наличие каких-либо сроков совершения соответствующих действий, но этих сроков в документации саморегулируемой организации в сфере финансового рынка нет. Фактически привлечь ее к административной ответственности в данной части невозможно.

Налицо также и диссонанс иного рода, когда законодатель, устанавливая правила проведения проверок деятельности членов

¹ См.: Официальный сайт саморегулируемой организации «Ассоциация форекс-дилеров». URL: <https://sroafd.ru/company/polozeniya.html> (дата обращения: 19.06.2023).

² См.: Официальный сайт саморегулируемой организации «Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов». URL: <http://www.napf.ru/179631> (дата обращения: 19.06.2023).

саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, умалчивает о деталях их проведения (ст. 14 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»), указывая при этом в других положениях Закона на относимость данных правил к числу внутренних стандартов (п. 1 ч. 1 ст. 6). В то же время название ст. 14.52.2 КоАП РФ недвусмысленно говорит о нарушениях «требований федеральных законов или нормативных актов Банка России». Однако законодательные правила настолько неконкретны и носят полудекларативный характер, что их довольно сложно нарушить. Одновременно нормы о проведении проверок весьма подробно излагаются во внутренних стандартах саморегулируемых организаций. Например, саморегулируемой организацией «Ассоциация международных инвестиционных консультантов и советников» досконально урегулированы порядок подготовки к плановой проверке, сроки и способы уведомления о начале проведения плановых и внеплановых проверок, их особенности при наличии у юридического лица филиалов и представительств, предельные сроки проведения проверок, правила их приостановления и продления, а также основания и порядок прекращения проверок. Примечательно при этом отсутствие правил направления запросов проверяемым членам саморегулируемой организации¹, как это имеет место и в других таких организациях.

Представляется, что данные правила можно было бы обобщить на основе опыта нормотворческой деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, выявив наиболее часто используемые механизмы проверочной деятельности, в том числе и сроки проведения контрольных мероприятий. На основе лучших и эффективных практик указанных организаций можно было бы усовершенствовать

¹ См.: Внутренний стандарт «Порядок проведения АМИКС проверок соблюдения ее членами требований законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов Ассоциации» // Официальный сайт саморегулируемой организации «Ассоциация международных инвестиционных консультантов и советников». URL: <https://www.sroamiks.ru/standarts/> (дата обращения: 19.06.2023).

законодательно установленный порядок проведения проверок их членов. Саморегулирование не должно быть абсолютным. Та часть их функционирования, которая подразумевает осуществление контроля со стороны государства, применение административно-принудительных мер, в том числе административных наказаний, к саморегулируемым организациям, должна иметь детализированную законодательную основу. Таким образом, государство должно самостоятельно устанавливать порядок проведения проверок деятельности субъектов финансового рынка саморегулируемыми организациями, в которых они состоят, чтобы иметь возможность при помощи средств административно-правовой охраны проводить коррекцию функционирования данных организаций для приведения его в должное состояние. К тому же проверочная деятельность саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка имеет принципиальное сходство с контрольно-надзорной деятельностью, поскольку ее целью является установление факта выполнения обязанностей субъектами финансового рынка, которые предусмотрены базовыми стандартами Банка России и внутренними стандартами саморегулируемой организации, то есть обязательных для них требований. При этом содержание такой деятельности носит правоограничительный характер, поскольку проверка предполагает обязательность совершения должностными лицами контролируемых субъектов действий по предоставлению доступа к административным и иным помещениям, предоставлению документации, что, безусловно, свидетельствует об обременительности для них соответствующих мероприятий.

Особенно следует выделить возможность применения саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка принудительных мер, что также присуще государственной контрольно-

надзорной деятельности¹. Эти меры могут носить как промежуточный (пресекательный) характер, выражаясь в предъявлении требования об устранении нарушений, так и характер итоговых карательных санкций (штраф, исключение из членов саморегулируемой организации). На правовое положение проверяемого лица это влияет так же, как и в случае с традиционным – урегулированным федеральным законодательством – порядком осуществления контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности. Законодательное регулирование позволяет установить широкий спектр гарантий защиты прав и законных интересов контролируемых субъектов², отвечающих целому ряду конституционных положений (ст. 45, 46, 53 Конституции РФ). На это должна быть ориентирована правовая регламентация и контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка в отношении своих членов.

С учетом вышеизложенного можно заключить, что нормотворческая деятельность саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка должна охватывать стандарты деятельности на данном рынке, но не процессуальные правила внутреннего контроля, поскольку это может затруднить привлечение их к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.52.2 КоАП РФ. Установление правил, содержащих порядок осуществления контроля со стороны саморегулируемой организации в сфере финансового рынка над деятельностью ее членов и применения к ним

¹ См.: *Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И.* Административно-процессуальное право России. В 2 частях. Ч. 1: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 202.

² См.: *Фесько Д.С.* Административно-правовые гарантии прав граждан и юридических лиц при осуществлении государственного контроля и надзора: природа, понятие, виды // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского.* 2018. № 3. С. 166.

принудительных мер, должно быть исключительной прерогативой федерального законодателя¹.

Обращает на себя внимание ограниченность составов административных правонарушений, содержащихся в ст. 14.52.2 КоАП РФ, и их связанность либо с контролем над деятельностью членов саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, либо с взаимодействием с государством в лице Банка России. В то же время не подкрепляются административно-правовыми санкциями те нарушения, которыми ограничиваются права и законные интересы участников финансового рынка, дезорганизуются соответствующие правоотношения, чем наносится ущерб финансовому рынку в целом и его дальнейшему развитию. В научной литературе стабильно на протяжении всего периода существования саморегулирования в России отмечаются его недостатки, включая, в первую очередь, его коммерциализацию². Кроме того, саморегулирование рассматривается как новая форма барьеров в деятельности участников финансовых рынков в виде альтернативы административным барьерам, поскольку начало профессиональной деятельности на финансовом рынке сопряжено с трудностями вследствие необходимости уплаты различного рода взносов в саморегулируемую организацию и соответствия установленным критериям для продолжения членства в ней³.

На этом фоне недостаточным выглядит внимание законодателя к действиям саморегулируемых организаций, дискриминирующим участников финансового рынка. В Федеральном законе «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» содержатся правила,

¹ См.: *Фомиченко С.В.* Административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка обязательных требований к ее деятельности // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 301-302.

² См.: *Дамдинов Д.О.* Недобросовестная конкуренция на рынке саморегулируемых организаций // Вестник Забайкальского государственного университета. 2012. № 9 (88). С. 93.

³ См.: *Горбач О.В.* Отдельные вопросы саморегулирования в сфере финансового рынка // Сибирский юридический вестник. 2020. № 1 (88). С. 56.

обуславливающие возможность отказа саморегулируемой организации в принятии в состав своих членов, в кандидаты в члены, а также исключения из нее. При этом не допускаются необоснованные действия саморегулируемой организации, ограничивающие права участников финансового рынка, связанные с их членством. Способ защиты их прав, избранный законодателем, и связанный с возможностью обжаловать в суд незаконные действия и решения саморегулируемой организации (ч. 7 ст. 11), представляется недостаточным, поскольку предусматривает простое восстановление положения, существовавшего до нарушения, и не исключает тиражирования подобных нарушений. Это может обеспечить карательный потенциал административной ответственности, так как административные наказания способствуют отказу от совершения заведомо незаконных действий, влияя на имущественную и иные стороны деятельности нарушителя.

К тому же неправомерный отказ в приеме в члены или в кандидаты в члены, а также исключение из членов обуславливают невозможность осуществления деятельности на финансовом рынке, поскольку членство в соответствующей саморегулируемой организации является обязательным условием для этого (ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»). Таким образом, создаются препятствия для развития финансового рынка, ограничивается постулируемая в Конституции РФ свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ), ущемляются законные экономические интересы физических и юридических лиц. Следует иметь в виду, что возникающие в данной сфере отношения являются одним из объектов, охраняемых административно-деликтным законодательством (ст. 1.2 КоАП РФ). В связи с изложенным видится целесообразным ввести административную ответственность за соответствующие деяния, а именно за «неправомерный отказ саморегулируемой организации в сфере финансового рынка в приеме в

ее члены или в кандидаты в члены, а равно неправомерное исключение из ее членов» посредством дополнения ст. 14.52.2 КоАП РФ новой частью.

Взаимосвязанным с рассмотренным является вопрос о выполнении обязанности саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка вести реестр своих членов в соответствии с правилами Банка России, за что также не предусмотрена административная ответственность. Такое решение законодателя также нельзя признать верным. Ведение реестра является одной из форм регистрационной деятельности. В данном случае она не является государственной, но ввиду специфики саморегулируемых организаций как юридических лиц публичного права такая регистрация имеет публично-правовое значение, что сближает ее с государственной регистрацией по своей направленности.

Здесь уместно привести выражение А.Е. Воробьева о том, что регистрация осуществляется должностными лицами «с функциями государственной власти»¹, поскольку в отсутствие саморегулирования данное полномочие неизбежно было бы возложено на государственный орган. Ю.А. Тихомиров справедливо рассуждает о роли данного института как имеющего легализующее и контрольно-учетное предназначение, а также юридико-информационную ценность. Он обеспечивает поддержание режима законности в экономической области публичного управления и одновременно дает хозяйствующим субъектам осуществлять деятельность на соответствующем рынке. Посредством данного института легализуются изменения в правовом статусе физических и юридических лиц и устанавливается баланс публичных, корпоративных и частных интересов². Регистрационная деятельность находится на стыке публично-правового и частноправового регулирования, обеспечивая охрану имущественных и

¹ См.: *Воробьев А.Е.* К вопросу о понятии регистрационной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3-2. С. 49.

² См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное. М, 2005. С. 391.

неимущественных прав и законных интересов физических и юридических лиц¹.

Если нарушаются правила ведения реестра членов саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, это влияет на правовой статус его участников. Если сведения об участнике финансового рынка не внесены в реестр членов саморегулируемой организации, внесены с нарушением срока, предусмотренного Указанием Банка России от 26 апреля 2016 г. № 4004-У «О порядке ведения реестра членов саморегулируемой организации в сфере финансового рынка»², отсутствует информация об изменениях в реестре, которые должны были быть внесены в отношении члена, не обеспечены условия безопасного ведения реестра с точки зрения уязвимости от компьютерных атак, не соблюдаются порядок и сроки предоставления выписок из реестра, то это, безусловно, затрудняет реализацию правосубъектности участников финансового рынка, обуславливает смещение сроков осуществления ими своих прав и в целом негативно влияет на состояние указанного рынка. Наличие подобных правил должно подкрепляться административно-правовыми санкциями, которые к настоящему моменту отсутствуют. В связи с изложенным видится целесообразным ввести административную ответственность за нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка установленных федеральным законом требований к ведению реестра ее членов, а равно требований, установленных нормативными актами Банка России к порядку ведения указанного реестра и дополнить ст. 14.52.2 КоАП РФ соответствующей частью.

Обращает на себя непоследовательность правовой политики законодателя по установлению мер, которые уполномочен применять Банк России по результатам осуществления надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка и

¹ См.: Трофимова И.А. Административные процедуры в сфере экономической деятельности: учебное пособие. М., 2020. С. 54.

² Вестник Банка России. 2016. № 92.

саморегулируемых организаций актуариев. Ч. 4 ст. 28 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», по сути, содержит юридический состав в виде неисполнения предписания Банка России об устранении нарушений, выявленных в деятельности саморегулируемой организации, наличие которого обуславливает возможность применения данным органом различных мер по перечню, объединяющему в себе административное наказание (административный штраф) и иные меры карательной направленности (предъявление требования о замене руководителя саморегулируемой организации; приостановление исполнения всех или части ее функций и полномочий; принятие решения о прекращении статуса саморегулируемой организации).

Само по себе наличие такого перечня говорит об их однородности, поскольку их назначение показывает итог неправомерной деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка. При этом сложно определить, может ли административный штраф применяться одновременно с какой-либо из иных перечисленных мер или они носят альтернативный характер. Также представляет вопрос об их отраслевой принадлежности.

Данная проблема является гораздо более широкой и выходит за рамки института саморегулирования. Одной из задач последней систематизации законодательства об административных правонарушениях было выявление ранее не охваченных им санкций и объединение их в едином перечне. В значительной степени законодатель с этим справился, расширив перечень административных наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ) по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Тем не менее фрагментарное регулирование иных схожих мер в других законодательных актах сохранилось, что позволило ученым поставить вопрос о наличии так называемых квазиадминистративных наказаний. Впервые это было сделано

Ю.С. Адушкиным¹, а впоследствии теория о таких наказаниях была предметом научных изысканий И.В. Максимова².

Практика федерального законотворчества показывает постоянное расширение разнообразия подобных санкций, а вышеперечисленные меры являются лишь небольшой частью среди их множества. Причиной их появления выступают первоначальная реакция государства на появление новых отношений и необходимость их всестороннего регулирования. При этом для коррекции отклонений участников правоотношений от законодательно определенного алгоритма соответствующей социальной деятельности выбирается наиболее простой вариант, не требующий встраивания в институт административной ответственности. Теория «квазиадминистративных наказаний» разрабатывается не для того, чтобы выделить их в отдельный правовой институт, а чтобы показать негативный характер данного явления и выработать подходы для дальнейшей их законодательной трансформации путем встраивания в единую систему административных наказаний.

Однако для законодателя это довольно сложный процесс, который требует выработки научно обоснованных рекомендаций относительно сущности новых административных наказаний, их юридических характеристик, порядка их применения. Нельзя не учитывать и необходимость приспособления правоприменителя к их исполнению. На решение этой проблемы была направлена попытка первой современной кодификации административно-деликтного законодательства, когда соответствующий проект³ содержал варианты новых административных

¹ См.: Адушкин Ю.С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2003. С. 209-220.

² См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. 464 с.

³ См.: Законопроект № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 20.06.2023).

наказаний, что нашло одобрительный отклик в научной литературе¹. Последний проект КоАП РФ², разработанный при участии Минюста России и не внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, практически не предполагает появления каких-либо новелл в системе административных наказаний, за исключением коррекции терминологии. Работа над ним остановлена, и вряд ли стоит рассчитывать на его возможное принятие.

Тем не менее потребность в совершенствовании системы административных наказаний существует, и она может быть реализована на основе внесения изменений и дополнений в действующий КоАП РФ. Но речь не может идти о безразмерном расширении их перечня по ст. 3.2 КоАП РФ. Те санкции, которые содержатся в ином законодательстве, в том числе в ст. 28 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», отчасти могут быть встроены в содержание имеющихся административных наказаний.

Во-первых, нет необходимости в наличии такой меры, как предъявление требования в адрес саморегулируемой организации о замене ее руководителя. Ее содержание предполагает внешнее распорядительное воздействие на организацию, влекущее возникновение обязанности уволить должностное лицо (руководителя). Применение подобных мер всегда рассматривалось законодателем в контексте реализации полномочий судебной власти, поскольку за пределами внутриорганизационных отношений только решением суда может быть установлена необходимость увольнения лица при наличии предусмотренных законом причин. В системе административно-правового регулирования подобная деятельность суда связана с применением дисквалификации. Как раз такое административное

¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Новеллы и недостатки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 102.

² См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=99059> (дата обращения: 20.06.2023).

наказание и может рассматриваться в качестве правового средства защиты правоотношений в области деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка. Аналогичный вывод можно сделать относительно предусмотренного ч. 3 ст. 15 Федерального закона «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» предъявления требования Банка России в адрес саморегулируемой организации актуариев заменить лицо, осуществляющее функции ее единоличного исполнительного органа. Необходимо признать, что дисквалификация является более строгим административным наказанием, нежели названные меры, но ее применение за неисполнение руководителем саморегулируемой организации предписаний Банка России об устранении нарушений будет оправданным. Вариант с дисквалификацией уже предусмотрен за неисполнение предписаний Банка России участниками финансового рынка (ч. 9 ст. 15.29 КоАП РФ). При этом неисполнение предписания руководителем саморегулируемой организации в сфере финансового рынка имеет большую степень общественной вредности, поскольку на нее возлагается обязанность контроля за участниками данного рынка и совершение данного правонарушения дезорганизует целый его сегмент. В настоящее время оно подпадает под действие ч. 9 ст. 19.5 КоАП РФ, где содержится общая норма об административной ответственности за «невыполнение в установленный срок законного предписания Банка России» с назначением административного штрафа в качестве единственно возможного административного наказания. Однако думается, что здесь целесообразно введение специальной нормы для случаев привлечения к административной ответственности за подобные нарушения в деятельности саморегулируемых организаций, поскольку по общей норме ч. 9 ст. 19.5 КоАП РФ вряд ли следует предусматривать дисквалификацию. Не за любое подобное нарушение она отвечает требованию соразмерности совершенному деянию. Поэтому представляется возможным вариант расширения содержания ст. 14.52.2 КоАП РФ за счет включения в ее содержание административной

ответственности за неисполнение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка или саморегулируемой организацией актуариев предписаний Банка России об устранении нарушений, что должно влечь, помимо прочего, дисквалификацию должностных лиц.

Во-вторых, приостановление исполнения всех или части функций и полномочий саморегулируемой организаций в сфере финансового рынка является мерой, схожей по степени правоограничительного воздействия с таким административным наказанием, как административное приостановление деятельности, которое назначается судом (кроме одного исключения). Его применение в судебном порядке является гарантией от административного произвола, а объективная, свободная от ведомственных интересов, оценка возникших в ходе функционирования юридического лица или индивидуального предпринимателя угроз минимизирует вероятность необоснованного ограничения на осуществление ими экономической или иной деятельности и получения прибыли. Нахождение такой меры, как приостановление исполнения всех или части функций и полномочий саморегулируемой организаций в сфере финансового рынка, вне административно-деликтного законодательства не отвечает современному уровню представлений о качестве правового регулирования применяемых к юридическим лицам принудительных мер. Речь идет не только о несудебном порядке применения, но и об отсутствии его процессуальных механизмов, сроков, на которые приостанавливается деятельность. Здесь также возможна эволюция правового регулирования посредством включения рассматриваемого приостановления в содержание административного приостановления деятельности. Условия назначения данного административного наказания неуклонно расширяются, и если изначально в качестве таковых рассматривались отдельные угрозы наиболее важным интересам, то впоследствии законодатель к ним начал относить совершение правонарушений в определенных областях, например, в области порядка управления или охраны собственности (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ). Указанные

условия вполне можно было бы расширить указанием на совершение административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций.

Таким образом, предложенный ранее состав административного правонарушения, то есть «неисполнение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка или саморегулируемой организацией актуариев предписаний Банка России об устранении нарушений», может быть подкреплён санкцией в виде административного приостановления деятельности на срок до 30 суток. Максимально возможный срок (до 90 суток) устанавливать в данном случае нецелесообразно, поскольку от полноценного функционирования саморегулируемой организации зависит возможность осуществления деятельности на финансовом рынке ее членами. Одновременно мера принуждения в виде приостановления исполнения всех или части функций и полномочий должна быть исключена из законодательства о саморегулировании в сфере финансового рынка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе вышеизложенного следует заключить, что правовое регулирование административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций нуждается в совершенствовании. Это обусловлено незавершенностью полноценного формирования института саморегулирования, история которого в России начала свой отсчет лишь в текущем веке. От его содержания зависит наполнение норм об административной ответственности. Поэтому важной задачей законодателя является оптимизация законодательства о саморегулировании с четким оформлением перечня установленных для саморегулируемых организаций обязанностей и запретов, за неисполнение (нарушение) которых может быть предусмотрена административная ответственность.

Очевидной является необходимость перехода от практики установления административной ответственности саморегулируемых организаций конкретного профиля к общим фактическим основаниям ответственности любых таких организаций. Текущее состояние законодательного регулирования показывает разобщенность правил административно-деликтного законодательства, демонстрируя примеры, когда для саморегулируемых организаций одного профиля деятельности могут не вводиться составы административных правонарушений, за которые могут быть подвергнуты административному наказанию саморегулируемые организации иного профиля. Такое состояние законодательства не позволяет говорить о единстве их административно-правового статуса при том, что степень общественной вредности деяний не может определяться сферой функционирования таких организаций. Важным является сам факт совершения деяния, которым нарушается законодательства о саморегулировании. Поэтому законодатель должен стремиться к дальнейшему обобщению норм об административной ответственности саморегулируемых организаций.

Кроме того, перспективы совершенствования рассматриваемого института видятся в изменении подхода к определению правовой сущности мер административного принуждения, применяемых в соответствии с законодательством о саморегулировании, которые законодатель, по всей видимости, относит к пресекательным. Вместе с тем применяемые как в административном, так и в судебном порядке меры, выраженные в принятии решения о прекращении статуса саморегулируемой организации, исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций или приостановлении исполнения всех или части ее функций, не могут рассматриваться как пресекательные. Они не только направлены на прекращение противоправного поведения и предотвращение его отрицательных последствий, но и существенным образом ограничивают права и законные интересы саморегулируемых организаций – на уровне установленных в КоАП РФ административных наказаний, что требует совершенствования правовой политики в данном направлении и отнесении их к таковым. Это может быть одним из основных направлений, которое может быть реализовано в проекте нового КоАП РФ, что сделает его более совершенным актом по сравнению с действующим законом и показывающим более высокий уровень систематизации норм об административной ответственности не только саморегулируемых организаций, но и в целом.

Перспективным также является формирование единого требования о возможности уплаты административного штрафа в половину назначенного размера для любых административных правонарушений в двадцатидневный срок после вынесения постановления, за исключением установленного перечня составов, характеризующихся высокой степенью общественной вредности. Его установление будет способствовать обеспечению принципа справедливости при исполнении административных наказаний по делам об административных правонарушениях в области деятельности саморегулируемых организаций.

Законодателю также следует обратить внимание на возможность выделения специальных составов административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, а именно в части неисполнения ими своих обязанностей, установленных законодательством о сельскохозяйственной кооперации, включая ненадлежащее осуществление контроля за деятельностью своих членов, неприменение к ним соответствующих мер, нарушение требований к формированию компенсационного фонда саморегулируемой организации. Возложение полномочий на должностных лиц Банка России составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов представляется нецелесообразным, поскольку это не соответствует его законодательно установленным функциям. Эти полномочия должны быть возложены на должностных лиц Минсельхоза России.

Заслуживают внимания содержащиеся в зарубежном законодательстве составы административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций, в котором наблюдается относительное разнообразие составов административных правонарушений саморегулируемых организаций различного вида, особенно в сфере организации их деятельности и соблюдения финансовых правил, которые после оценки их роли в обеспечении законности в рассматриваемой области могут быть признаны пригодными для заимствования и закрепления в российском законодательстве.

Таким образом, содержащиеся в диссертации выводы ориентированы на развитие административно-правовой теории в части установления и применения административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций, в том числе за счет совершенствования норм, которые содержатся в законодательстве о саморегулировании и в

отраслевых законах, предполагающих формирование саморегулируемых организаций для целей обеспечения надлежащего функционирования соответствующих отраслей и сфер публичного управления.

Перспективы дальнейших исследований в данной сфере могут быть связаны с расширением практики применения административной ответственности в области деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства, ограниченность которой в настоящее время не позволяет сформулировать выводы, значимые для развития теории административного права. Кроме того, не следует исключать возможность охвата обязательным саморегулированием гораздо большего числа отраслей и сфер публичного управления, чем это имеет место на сегодняшний день, поскольку требование эффективности управления предполагает оптимизацию деятельности органов исполнительной власти с возможностью перераспределения властных функций в пользу саморегулируемых организаций по тем направлениям, где это является целесообразным, что одновременно означает и разработку сопряженных с этим проблем установления и применения административной ответственности.

Список использованной литературы и источников

Нормативные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря; 2020. 4 июля.
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 11 марта 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2024. № 12, ст. 1572.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 11 марта 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I), ст. 1; 2024. № 12, ст. 1568.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. I), ст. 16; 2024. № 1 (ч. I), ст. 8.
5. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (в ред. от 23 марта 2024 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4553; 2024. № 13, ст. 1680.
6. Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О сельскохозяйственной кооперации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4870; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6154.
7. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6164.

8. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6154.
9. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «О несостоятельности (банкротстве)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190; 2024. № 1 (ч. I), ст. 36.
10. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 11 марта 2024 г.) «О рекламе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232; 2024. № 12, ст. 1566.
11. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6212.
12. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) «О саморегулируемых организациях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6076; 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.
13. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) «Об аудиторской деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 15; 2023. № 31 (ч. III), ст. 5781.
14. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.) «О патентных поверенных» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1, ст. 24; 2023. № 32 (ч. I), ст. 6139.
15. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ (в ред. от 26 февраля 2024 г.) «О теплоснабжении» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4159; 2024. № 10, ст. 1309.
16. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с

участием посредника (процедуре медиации)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4162; 2019. № 30, ст. 4099.

17. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г.) «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 44, ст. 5632; 2023. № 29, ст. 5317.

18. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4349; 2021. № 27, ч. I, ст. 5171.

19. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2338.

20. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 109 «О федеральном органе, уполномоченном на осуществление государственного регулирования деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и ведение государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 9, ст. 1095.

21. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 (в ред. от 8 февраля 2024 г.) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3052; 2024. № 7, ст. 978.

22. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 1202 (в ред. от 3 февраля 2023 г.) «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48, ст. 6709; 2023. № 6, ст. 986.

23. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р «Об утверждении Концепции совершенствования механизмов

саморегулирования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 2, ч. 2, ст. 458.

24. Приказ Минэкономразвития России от 14 октября 2020 г. № 678 «Об утверждении Требований к обеспечению саморегулируемыми организациями доступа к документам и информации, подлежащим обязательному размещению на официальных сайтах саморегулируемых организаций, а также требований к технологическим, программным, лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами таких саморегулируемых организаций, утв.» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 17.11.2020.

25. Указание Банка России от 26 апреля 2016 г. № 4004-У «О порядке ведения реестра членов саморегулируемой организации в сфере финансового рынка» // Вестник Банка России. 2016. № 92.

Нормативные акты, утратившие силу

26. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30, ст. 3046.

27. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2003 г. № 100 «Об уполномоченном органе в делах о банкротстве и в процедурах банкротства и регулирующем органе, осуществляющем контроль за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 7, ст. 659.

28. Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2005 г. № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 464.

29. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) «Об утверждении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2009. № 12, ст. 1429.

30. Распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2014 г. № 1385-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Совершенствование процедур несостоятельности (банкротства)"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4440.

Нормативные правовые акты зарубежных государств

31. Securities Exchange Act of 1934 // Официальный сайт Института правовой информации США. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/78s> (дата обращения: 17.02.2024).

32. Securities Act of 1990 // Официальный сайт провинции Онтарио. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90s05> (дата обращения: 19.02.2024).

33. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952, das zuletzt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 geändert worden ist // BGBl. 1952. I. S. 177; 2021. I. S. 4607.

34. Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959, die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Juli 2022 geändert worden ist // BGBl. 1959. I. S. 565; 2022. I. S. 1146.

35. Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer vom 24. Juli 1961, das zuletzt durch Artikel 77 des Gesetzes vom 10. August 2021 geändert worden ist // BGBl. 1961. I. S. 1049; 2021. I. S. 3436.

36. Steuerberatungsgesetz vom 16. August 1961, das zuletzt durch Artikel 50 des Gesetzes vom 10. August 2021 geändert worden ist // BGBl. 1961. I. S. 1301; 2021. I. S. 3436.

37. Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. September 2022 geändert worden ist // BGBl. 1988. I. S. 2477, 2482; 2022. I. S. 1454.

38. Закон Австралии о корпорациях 2001 г. (в ред. от 1 января 2024 г.) (Corporations Act 2001) // Федеральный регистр законодательства Австралии. <https://www.legislation.gov.au/C2004A00818/latest/text> (дата обращения: 19.02.2024).

39. Закон о реформе финансовых услуг 2001 г. (Financial Services Reform Act 2001) // Федеральный регистр законодательства Австралии. <https://www.legislation.gov.au/C2004A00891/latest/text> (дата обращения: 19.02.2024).

40. Закон КНР об административных наказаниях от 17 марта 1996 г. (в ред. от 22 января 2021 г.) // Официальный сайт Правительства КНР. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/23/content_5582030.htm (дата обращения: 19.02.2024).

41. Закон КНР от 29 декабря 1998 г. 9 (в ред. от 28 декабря 2019 г.) «О ценных бумагах» // Официальный сайт Правительства КНР. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/29/content_5464866.htm (дата обращения: 19.02.2024).

42. Руководство Государственного Совета КНР по установлению и применению штрафов от 19 февраля 2024 г. // Официальный сайт Правительства КНР. URL: https://www.gov.cn/zhengce/content/202402/content_6932004.htm (дата обращения: 20.02.2024).

43. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (в ред. от 11 декабря 2023 г.) // Казахстанская правда. 2014. 12 июля; 2023. 12 декабря.

44. Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. № 390-V (в ред. от 19 апреля 2023 г.) «О саморегулировании» // Казахстанская правда. 2015. 14 ноября; 2023. 20 апреля.

45. Закон Республики Беларусь от 5 января 2015 г. № 231-З (в ред. от 28 декабря 2023 г.) «О рынке ценных бумаг» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2015. № 2/2229; 2023. № 2/3045.

Акты судебных органов

46. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 23 декабря 2021 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у

судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2022. № 3.

47. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 марта 2022 г. № Ф03-567/2022 по делу № А73-9631/2021 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a79c71f1-2494-4c8c-bb64-a39deea412d8/541518ad-422e-4773-bad9-c9db00b9b63f/A73-9631-2021_20220328_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2023).

48. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 февраля 2020 г. № Ф05-22131/2019 по делу № А40-12124/2019-33-107 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cb616195-4eba-4715-9da7-b38ea07af1e4/b2f10639-9ff1-46ff-9c00-9f2dbacb1973/A40-12124-2019_20200207_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2023).

49. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21 февраля 2023 г. № Ф10-458/2023 по делу № А48-6883/2022 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8d022ee3-17f1-4141-bb76-7fa9adfd2614/4416e632-92a5-4c2a-a3fc-7b57d871d860/A48-6883-2022_20230221_Postanovlenie_kassacii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2023).

50. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 мая 2022 г. № 09АП-17226/2022 по делу № А40-291090/2021 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/7f87840e-7ee1-45bb-9b56-b4b7dc3fa413/8f97c030-a2a9-4947-a9ff-77a00b405e06/A40-291090-2021_20220519_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2023).

51. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 октября 2022 г. по делу № А55-38626/2021 // Электронное правосудие. URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cf688edb-bb8b-4810-9a18-485745d80aa5/a4b5df4b-786f-43d9-8234-d506f615b0dd/A55-38626->

2021_20221004_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True
(дата обращения: 20.02.2023).

52. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 11 июня 2021 г. по делу № А21-10724/2020 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2fe22fb3-c485-4b9b-a20f-316ee0edc2ac/af75cfcf-0f53-42ae-bfbf-1aa25c78f653/A21-10724-2020_20210611_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2023)

53. Решение Арбитражного суда Орловской области от 5 октября 2022 г. по делу № А48-6883/2022 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8d022ee3-17f1-4141-bb76-7fa9adfd2614/2e63da5d-4ef7-4fa0-8482-47bbc404899e/A48-6883-2022_20221005_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.03.2023).

54. Решение Арбитражного суда Самарской области от 6 июня 2022 г. по делу № А55-38626/2021 // Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cf688edb-bb8b-4810-9a18-485745d80aa5/0a4e228e-e4a1-4f2a-b38b-3335a3cf0138/A55-38626-2021_20220606_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 20.02.2023).

55. Решение судьи Московского городского суда от 16 марта 2020 г. по делу № 7-1934/2020 // Официальный сайт Московского городского суда. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/review-not-yet/details/4a4e5d9d-5677-4963-bcd3-9035c2c35340> (дата обращения: 28.11.2023).

56. Решение судьи Московского городского суда от 28 мая 2019 г. по делу № 7-4915/2019 // Официальный сайт Московского городского суда. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/review-supervision/details/ce4c0892-b96e-4a29-a244-967357f04b9b?codex=14.52&formType=fullForm> (дата обращения: 07.04.2024).

57. Решение судьи Пресненского районного суда г. Москвы от 14 января 2020 г. по делу № 12-0027/2020 // Официальный сайт Пресненского районного суда г. Москвы. URL: <https://www.mosgorsud.ru/rs/presnenskiy/services/cases/appeal-admin/details/f6fd9cf6-d3f0-4214-8d72-262431f30ec1> (дата обращения: 29.11.2023).

58. Решение судьи Пресненского районного суда г. Москвы от 24 ноября 2020 г. по делу № 12-3318/2020 // Официальный сайт Пресненского районного суда г. Москвы. URL: <https://www.mosgorsud.ru/rs/presnenskiy/services/cases/appeal-admin/details/f6fd9cf6-d3f0-4214-8d72-262431f30ec1> (дата обращения: 31.03.2024).

Научная и учебная литература

59. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1988. 166 с.

60. Административная ответственность: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. И.Ш. Киясханова, А.И. Стахова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 144 с.

61. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, Н.В. Румянцева, П.И. Кононова. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 743 с.

62. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 352 с.

63. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1986. 128 с.

64. Берендтс Э. Опыт системы административного права. Том первый. Обзор истории административного права и истории его литературы. Ярославль: Типо-литография Э.Г. Фалька, 1898. 247 с.

65. Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М.:

ФОРУМ: ИНФРА-М, 2012. 287 с.

66. Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 500 с.

67. Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: учебное пособие. М.: Книгодел, 2010. 270 с.

68. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России. В 2 частях. Ч. 1: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. 311 с.

69. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017. 768 с.

70. Институт несостоятельности (банкротства) в правовой системе России и зарубежных стран: теория и практика правоприменения: монография / отв. ред. С.А. Карелина, И.В. Фролов. М.: Юстицинформ, 2020. 360 с.

71. Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.

72. Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М.: Статут, 2013. 384 с.

73. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.

74. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. 456 с.

75. Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 760 с.

76. Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.:

Норма, 2001. 573 с.

77. Римское частное право: учебник / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М.: Юриспруденция, 2006. 448 с.

78. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. 356 с.

79. Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. 148 с.

80. Стариков Ю.Н. Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. 624 с.

81. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное. М: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. 697 с.

82. Трофимова И.А. Административные процедуры в сфере экономической деятельности: учебное пособие. М.: РГУП, 2020. 148 с.

83. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 800 с.

84. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 351 с.

85. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. 144 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

86. Адушкин Ю.С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2003. С. 209-220.

87. Акаева Н.О. Особенности реализации функций по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4 (105). С. 193-197.

88. Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 2. С. 101-114.

89. Батршин Р.Ю. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия // Российское правосудие. 2016. № 8 (124). С. 12-17.

90. Батршин Р.Ю. Судьи как субъекты административно-деликтной юрисдикции в производстве по делам о нарушениях законодательства о памятниках истории и культуры // Национальная ассоциация ученых. 2016. № 5-2. С. 130-131.

91. Белоусов С.А. Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 38-42.

92. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12-20.

93. Боваев Э.Н., Зорин А.С., Манджиева Б.Г., Шепелева Б.Н., Эрднеев А.И. О некоторых проблемах контроля в сфере саморегулирования // Аграрное и земельное право. 2020. № 6 (186). С. 86-88.

94. Бондарь Е.О., Шурухнова Д.Н. Административная ответственность юридических лиц в Российском и зарубежном законодательстве // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. 2019. № 1 (3). С. 34-38.

95. Воробьев А.Е. К вопросу о понятии регистрационной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 3-2. С. 47-52.

96. Гартина Ю.А. Арбитражный управляющий в процедуре банкротства: теоретико-правовые проблемы // Наука. Общество. Государство. 2022. № 3 (39). С. 3-12.

97. Герасимов А.А. Зарубежный опыт регулирования деятельности саморегулируемых организаций // Адвокат. 2010. № 6. С. 46-55.

98. Гета Ю.Р. Лицензирование и саморегулирование в экономике: синтез публичных и частных начал // Сибирский юридический вестник. 2015. № 4 (71). С. 54-60.

99. Глазунова И.В., Алгазина А.Ф. К вопросу об административной ответственности в сфере саморегулирования в РФ // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 3 (48). С. 69-73.

100. Глазунова И.В. Некоторые проблемы административной ответственности в сфере саморегулирования в Российской Федерации // Пролог: журнал о праве. 2016. № 3 (11). С. 41-45.

101. Глазунова И.В. Правовое регулирование современных форм и методов административного реформирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 146-153.

102. Голещихин В.С. Проект новой кодификации административно-деликтного законодательства: проблемы терминологии, дефекты структурирования и другие недостатки // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 2 (147). С. 34-49.

103. Горбач О.В. Отдельные вопросы саморегулирования в сфере финансового рынка // Сибирский юридический вестник. 2020. № 1 (88). С. 51-57.

104. Гришковец А.А. Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 13-17.

105. Гришковец А.А. Допустим ли термин «деликт» в науке административного права? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам

международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 27 марта 2020 г.). СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. С. 296-303.

106. Дамдинов Д.О. Недобросовестная конкуренция на рынке саморегулируемых организаций // Вестник Забайкальского государственного университета. 2012. № 9 (88). С. 90-95.

107. Жеребцов А.Н. Сущность саморегулирования как специфической функции государственного управления в предпринимательской сфере // Общество и право. 2020. № 3 (73). С. 74-78.

108. Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и решения: сборник статей. М.: Статут, 2007. С. 97-118.

109. Кинжалина А.Б. О контроле в сфере обязательного саморегулирования // Юрист. 2019. № 8. С. 63-68.

110. Кинжалина А.Б. О контроле в сфере саморегулирования // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 4 (16). С. 29-32.

111. Комаров С.А., Панин С.Ю. Понятие и правовая природа саморегулируемых организаций в Российской Федерации: сущность и содержание // Norwegian Journal of Development of the International Science. 2018. № 20. С. 38-42.

112. Лакаев О.А. Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально экономического развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 23-31.

113. Лакаев О.А. Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы (сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. С. 31-34.

114. Макеева И.А. Административно-правовой статус СРО как субъектов публичных правоотношений // Аграрное и земельное право. 2021. № 7 (199). С. 125-129.

115. Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 3-8.

116. Заворотченко И.А. Саморегулируемые организации за рубежом // Журнал российского права. 2007. № 8 (128). С. 89-98.

117. Зеленцов А.Б., Немытина М.В. Публичные интересы и производные от них юридические конструкции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 4. С. 425-462.

118. Никитин Е.О., Лютикова Е.С. Независимость арбитражных управляющих при проведении процедур несостоятельности (банкротства) // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2021. № 4 (23). С. 45-50.

119. Овсянников С.А. Правовое регулирование установления административной ответственности субъектами Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19. № 2. С. 224-228.

120. Петров Д.А. Принцип гласности ведения дел и принцип публичной достоверности реестра в саморегулировании // Правоведение. 2014. № 3 (314). С. 89-97.

121. Петров М.П. Совершенствование методов административно-правового регулирования инновационной деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 54-62.

122. Поддубная Д.А. История возникновения и будущее саморегулируемых организаций в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2014. № 4. С. 240-244.

123. Поляков С.Ю. Институт саморегулирования в США: история и современность // Международный журнал гражданского и торгового права. 2017. № 3. С. 51-53.

124. Редкоус В.М., Кулишов Д.Н. Административно-правовое положение граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности: теоретические подходы к выработке понятия и определению структуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 10 (70). С. 931-943.

125. Романовская О.В. Понятие квазирегулирования в российском праве // Наука. Общество. Государство. 2018. Т. 6. № 4 (24). С. 22-28.

126. Рукавишников С.М. Понятие и особенности механизма административно-правового регулирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 125-132.

127. Рустамова С.М., Манатиллов М.М. О саморегулировании в области арбитражного управления // Государственная служба и кадры. 2019. № 2. С. 82-83.

128. Сасыкин К.Ю. Проблематика заинтересованности арбитражных управляющих в делах о банкротстве. Взгляд кредитора // Актуальные проблемы государства и права. 2022. № 3. С. 381-393.

129. Скок Я.А. Финансово-правовой статус саморегулируемых организаций // Бизнес. Образование. Право. 2023. № 2 (63). С. 262-267.

130. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 44-51.

131. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Новеллы и недостатки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 98-104.

132. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24-35.

133. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правоохранительная политика в сфере противодействия административной деликтности: основные тенденции и вопросы модернизации // Государство и право. 2022. № 12. С. 99-105.

134. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Проблемы законодательного регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 47-51.

135. Солдатов А.П. О некоторых аспектах совершенствования регионального законодательства, связанных с принятием нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 2 (42). С. 37-40.

136. Стахов А.И. Административно устранимые и административно наказуемые нарушения обязательных требований в структуре современного административного процесса // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 120-131.

137. Степаненко Ю.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел на транспорте: проблемы и меры по их устранению // Научный портал МВД России. 2018. № 2 (42). С. 83-90.

138. Суслякова О.Н. Регулирование актуарной деятельности в России // Калужский экономический вестник. 2016. № 1. С. 9-12.

139. Тесис Д.Д. Механизмы обеспечения независимости арбитражного управляющего // Вестник арбитражной практики. 2021. № 6. С. 90-96.

140. Тимошенко И.В. Юрико-технический подход к концепции формирования нормативных оснований административной ответственности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 41-45.

141. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 5-14.

142. Тихомиров Ю.А. Право и экономическое саморегулирование // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 2. С. 3-6.

143. Улезко А. Когда арбитражный управляющий признается заинтересованным лицом: взгляд судов // Юридическая работа в кредитной организации. 2020. № 1 (63). С. 53-57.

144. Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101-111.

145. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и юридических лиц при осуществлении государственного контроля и надзора: природа, понятие, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 3. С. 165-171.

146. Фомиченко С.В. Административная ответственность за нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка обязательных требований к ее деятельности // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 293-303.

147. Фомиченко С.В. Административная ответственность за неразмещение саморегулируемой организацией документов и информации о своей деятельности на официальном сайте в сети Интернет // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 1 (150). С. 143-149.

148. Фомиченко С.В. Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10. № 2. С. 307-313.

149. Фомиченко С.В. Административная ответственность за правонарушения в области деятельности саморегулируемых организаций в ФРГ // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: сборник научных трудов по материалам международного научно-

практического круглого стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Коница (г. Саратов, 7 октября 2022 г.) / Под общей редакцией А.Ю. Соколова. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2022. С. 292-296.

150. Фомиченко С.В. Административная юрисдикция Банка России по делам о нарушениях законодательства в области деятельности саморегулируемых организаций // Право. Законодательство. Личность. 2021. № 2 (33). С. 33-36.

151. Фомиченко С.В. К вопросу о понятии саморегулируемых организаций и содержании их административно-правового статуса // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 221-227.

152. Фомиченко С.В. К вопросу о специфике административно-правового статуса саморегулируемых организаций // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (г. Саратов, 8 июня 2021 г.). Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2021. С. 274-278.

153. Фомиченко С.В. Объект административных правонарушений в области деятельности саморегулируемых организаций // Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. 2022. Выпуск 1. Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2022. С. 158-162.

154. Фомиченко С.В. Особенности административной ответственности за правонарушения в сфере деятельности саморегулируемых организаций // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 4. С. 146-151.

155. Шергин А.П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 140-147.

156. Шишкин С.Н. Правовые методы и формы государственного регулирования экономики // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 27. С. 104-109.

157. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. 1996. № 8. С. 100-111.

Диссертации и авторефераты диссертаций

158. Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 237 с.

159. Асадов А.М. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. 369 с.

160. Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 199 с.

161. Батршин Р.Ю. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 196 с.

162. Джамирзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. 202 с.

163. Загороднев Ю.А. Кредитные организации как субъекты финансово-правовой ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 218 с.

164. Ковалева Н.Н. Административно-правовой статус предприятий: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 199 с.

165. Лескова Ю.Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 432 с.

166. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. 483 с.

167. Петров Д.А. Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. 433 с.

168. Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2011. 477 с.

169. Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. 182 с.

170. Соболева Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. 434 с.

171. Черенков А.Н. Административно-правовой статус социально-ориентированных некоммерческих организаций правоохранительной направленности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 195 с.

Словари

172. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. 848 с.

Электронные ресурсы

173. Внутренний стандарт «Порядок проведения АМИКС проверок соблюдения ее членами требований законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов Ассоциации» // Официальный сайт саморегулируемой организации «Ассоциация международных инвестиционных консультантов и советников». URL: <https://www.sroamiks.ru/standarts/> (дата обращения: 19.05.2024).

174. Годовой отчет Банка России за 2023 год // Официальный сайт Банка России. URL: https://cbr.ru/Collection/Collection/File/49041/ar_2023.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

175. Единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Официальный сайт Росреестра. URL: https://rosreestr.gov.ru/wps/portal/p/cc_ib_portal_services/cc_ib_sro_reestr/!ut/p/z1/jZDLDoIwEEX_yJnSAm4rEgQUxMQA3ZgSEU14mIqvxfYI85uknNzHyAgAdHIZ1nIrmwbWfV_KowTkg0nnGl-qLtrjJhuBIG3o4gI8Qg4EbOJxYjvRMRE7nKfUOIghgTEP_ofwKifOD7oxYhMJbC0GWCIOGfigSiqNuv3iFeQ8tre0tcwDW8yuixAqPySqlwtru29g-Qjm3P-XqgHpH05c7Kcw-BWHxMs9_Uh0_kXWUvHhw!/p0/IZ7_01HA1A42KO5ID0Q456NNJM30G4=CZ6_01HA1A42KO5ID0Q456NNJM3000=LA0=Espf_ActionName!spf_ActionListener=spf_strutsAction!QCB2fset_sro_page.do==/?what=page&to=5&sroId=&nu=&filterName=sroFilter&excluded=false#Z7_01HA1A42KO5ID0Q456NNJM30G4 (дата обращения: 20.02.2024).

176. Единый реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка // Официальный сайт Банка России. URL: <https://cbr.ru/registries/sro/> (дата обращения: 19.05.2024).

177. Законопроект № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 19.05.2024).

178. Итоговый доклад «Основные результаты деятельности Росреестра за 2022 год и основные задачи на 2023 год» // Официальный сайт Росреестра. URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/09-upr/ИД_2023.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

179. Официальный сайт Канадского управления по ценным бумагам. URL: <https://www.securities-administrators.ca/enforcement/> (дата обращения: 19.02.2024).

180. Официальный сайт Комиссии Онтарио по ценным бумагам.
<https://www.osc.ca/en/industry/market-regulation/self-regulatory-organizations-sro>
(дата обращения: 19.02.2024).

181. Официальный сайт Комиссии по ценным бумагам и биржам США.
URL: <https://www.sec.gov/news/press-release/2013-2013-95htm#:~:text=The%20Securities%20and%20Exchange%20Commission,largest%20ever%20against%20an%20exchange> (дата обращения: 17.02.2024).

182. Официальный сайт Президента РФ. URL:
<http://www.kremlin.ru/events/president/news/67383> (дата обращения:
21.02.2024).

183. Официальный сайт саморегулируемой организации
«Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов». URL:
<http://www.napf.ru/179631> (дата обращения: 19.05.2024).

184. Официальный сайт саморегулируемой организации
«Национальная ассоциация участников фондового рынка». URL:
<http://naufor.ru/tree.asp?n=13092> (дата обращения: 19.05.2024).

185. Положение о Комитете по контролю за деятельностью членов
Ассоциации форекс-дилеров // Официальный сайт саморегулируемой
организации «Ассоциация форекс-дилеров». URL:
<https://sroafd.ru/company/polozheniya.html> (дата обращения: 19.05.2024).

186. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 136871-
6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации по вопросам повышения информационной открытости
саморегулируемых организаций» // Государственная Дума Федерального
Собрания Российской Федерации: сайт. URL:
<https://sozd.duma.gov.ru/bill/136871-6> (дата обращения: 05.05.2024).

187. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 466439-
7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об
административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона "О
внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях"» (об установлении ответственности для саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка) // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/466439-7> (дата обращения: 16.05.2024).

188. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1032321-6> (дата обращения: 20.02.2024).

189. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/217225-5> (дата обращения: 08.01.2024).

190. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=99059> (дата обращения: 20.05.2024).

191. Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=99061> (дата обращения: 29.03.2024).

Приложения

Приложение 1

Проект внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Статья 3.2. Виды административных наказаний

1. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

... 12) лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

2. В отношении юридического лица могут применяться административные наказания, перечисленные в пунктах 1 - 4, 9, 12 части 1 настоящей статьи.

3. Административные наказания, перечисленные в пунктах 3 - 12 части 1 настоящей статьи, устанавливаются только настоящим Кодексом.

Статья 3.3. Основные и дополнительные административные наказания

1. Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы и лишение специального права, предоставленного юридическому лицу, могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Статья 3.15. Лишение специального права, предоставленного юридическому лицу

1. Лишение юридического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права

устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса. Лишение специального права, предоставленного юридическому лицу, назначается судьей.

2. Лишение юридического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права заключается в прекращении специальной правоспособности юридического лица в качестве лицензиата или саморегулируемой организации.

Статья 14.52.1. Нарушение саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и ее должностными лицами требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих

... 8. Повторное совершение административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 3 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей или лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

Статья 14.52.1-1. Нарушение саморегулируемой организацией требований федеральных законов

1. Непринятие мер по обеспечению соответствия утвержденных документов саморегулируемой организации, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, требованиям, установленным к этим документам, или отсутствие у нее этих документов -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей или лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

2. Несоблюдение саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, требований, предусмотренных ее документами, -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей или лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

3. Непредоставление саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, сведений по запросу органа надзора за саморегулируемыми организациями, по запросу Национального объединения саморегулируемых организаций, или предоставление ею недостоверных сведений -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей или лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

4. Умышленное сокрытие саморегулируемой организацией, членство в которой в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, нарушения обязательных требований ее членом, повлекшего исключение сведений о нем из реестра членов саморегулируемой организации, -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей или лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

Статья 14.52.2. Нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка или саморегулируемой организацией актуариев требований федеральных законов или нормативных актов Банка России

... 3. Неисполнение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка или саморегулируемой организацией актуариев предписаний Банка России об устранении нарушений -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до тридцати суток.

4. Повторное совершение административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частями 1 или 2 настоящей статьи, -

влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей или лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

Статья 14.52.3. Нарушение саморегулируемой организацией ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации

1. Нарушение саморегулируемой организацией ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов порядка осуществления контроля деятельности своих членов и применения мер в отношении членов саморегулируемой организации -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Нарушение требований к размеру, порядку формирования, размещению и расходованию средств компенсационного фонда саморегулируемой организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, в том числе осуществлению компенсационной выплаты, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до ста тысяч рублей.

3. Повторное совершение административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей или лишение специального права, предоставленного юридическому лицу.

Статья 23.1. Судьи

1. Судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями ... частью 8 статьи 14.52.1, 14.52.1-1, частями 3 и 4 статьи 14.52.2, частью 3 статьи 14.52.3 ...

Статья 23.74. Банк России

1. Банк России рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями ... 14.52 (если указанные правонарушения совершены саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка) ...

Статья 23.97. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов

1. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.52 и частями 1 и 2 статьи 14.52.3 настоящего Кодекса.

2. Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органа, указанного в части 1 настоящей статьи, в пределах своих полномочий вправе:

1) руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, его заместители;

2) руководители структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, их заместители.

Статья 28.1. Возбуждение дела об административном правонарушении

1. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

... 3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 5.27 настоящего Кодекса) ...

Статья 32.15. Исполнение постановления о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу *(в части прекращения правосубъектности юридического лица как саморегулируемой организации)*

1. Постановление судьи о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, осуществляется путем исключения саморегулируемой организации из реестра саморегулируемых организаций.

2. Постановление судьи о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, в форме исключения саморегулируемой организации из реестра саморегулируемых организаций аудиторов исполняется должностными лицами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление

государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов.

3. Постановление судьи о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, в форме исключения саморегулируемой организации из реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, энергетического обследования исполняется должностными лицами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, энергетического обследования.

4. Постановление судьи о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, в форме исключения саморегулируемой организации из реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов исполняется должностными лицами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

5. Постановление судьи о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, в форме исключения саморегулируемой организации из реестра саморегулируемых организаций оценщиков, арбитражных управляющих и кадастровых инженеров исполняется должностными лицами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, арбитражных управляющих и кадастровых инженеров.

6. Постановление судьи о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, в форме исключения саморегулируемой организации из реестра саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка исполняется должностными лицами Банка России.

**Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон
«О саморегулируемых организациях»**

Статья 22. Взаимодействие саморегулируемых организаций и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти

... 6. В случае вынесения судом постановления о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, в форме исключения из реестра саморегулируемых организаций соответствующая некоммерческая организация, имевшая статус саморегулируемой организации, не вправе повторно обращаться с заявлением о внесении сведений о ней в государственный реестр саморегулируемых организаций в течение одного года со дня вступления в законную силу постановления о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу.

Статья 23. Федеральный государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций

... 2. ... Орган государственного надзора в случае выявления нарушений требований по обеспечению саморегулируемой организацией доступа к информации, выразившихся в размещении на официальном сайте технически недоступной для ознакомления информации и непринятии мер по проверке доступности размещенной информации, направляет в саморегулируемую организацию предписание об устранении выявленных нарушений с указанием срока их устранения, который не может превышать десять рабочих дней, без принятия мер по привлечению саморегулируемой организации и (или) ее должностных лиц к административной ответственности

**Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон
«О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»**

Статья 27. Прекращение статуса саморегулируемой организации

... 5. В случае вынесения судом постановления о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу, в форме исключения из реестра саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка соответствующая некоммерческая организация, имевшая статус саморегулируемой организации, не вправе повторно обращаться с заявлением о внесении сведений о ней в государственный реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка в течение одного года со дня вступления в законную силу постановления о лишении специального права, предоставленного юридическому лицу.