

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ РЕВИЗИОННЫХ СОЮЗОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ

© 2014 г. Мария Ильинична Палладина¹, Наталья Павловна Воронина²

Краткая аннотация: в настоящей статье проведен анализ правового положения саморегулируемых организаций в зарубежных странах и России, раскрыты правовые основы создания и деятельности саморегулируемых организаций отдельных видов деятельности, дан критический анализ системы саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Annotation: the legal status of self-regulatory organizations in foreign countries and in Russia has been analyzed in the article. The legal bases of the establishment and work of self-regulatory organizations specializing in specific activities have been revealed. The critical analysis of the system of self-regulatory organizations of audit unions of agricultural cooperatives is given in the paper in question.

Ключевые слова: саморегулируемая организация, кооператив, саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Key words: self-regulatory organization, cooperative, self-regulatory organizations of audit unions of agricultural cooperatives.

1. Общая характеристика саморегулируемых организаций как нового правового явления

В настоящее время на национальном (федеральном) уровне учреждены две саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов: Российская саморегулируемая организация ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов – союз “Агроконтроль”, функционирующая с 2008 г. и объединяющая 48 ревизионных союзов³, и саморегулируемая организация ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов “Российский союз “Чаянов”; создана на основе некоммерческой организации “Российский аудиторский союз сельскохозяйственных кооперативов “Чаянов”.

Статус данных саморегулируемых организаций будет рассмотрен ниже.

Правовая “фигура” саморегулируемой организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов была установлена Федеральным законом “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г.⁴ (далее – Закон о сельскохозяйственной кооперации) в ред. Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон

“О сельскохозяйственной кооперации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 ноября 2006 г.⁵, путем которого Закон о сельскохозяйственной кооперации был дополнен емкой ст. 33.1.

В настоящее время сложилась многоотраслевая (по видам деятельности) система возникновения и функционирования саморегулируемых организаций⁶ (далее – СРО), деятельность которых урегулирована федеральными законами о СРО.

По состоянию на 2007 г.⁷, система саморегулируемых организаций представляла собой совокупность СРО отдельных видов деятельности: 1) нотариальных палат (Основы законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г.⁸); 2) про-

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4635.

⁶ Как и у многого другого, что происходит в нашей стране, корни идеи и конструкции СРО находятся за рубежом. Идея СРО позаимствована из опыта США и Великобритании, где они впервые возникли в сфере рынка ценных бумаг. Прототипом современной СРО с 1792 г. считается Нью-Йоркская фондовая биржа. В США такие организации стали развиваться в связи с принятием закона о ценных бумагах и биржах 1934 г. Затем нормы этого закона были включены в Свод законов США. Однако в этих странах отсутствует общий закон о СРО. Их деятельность регулируется только в той или иной сфере рынка ценных бумаг, оценочной деятельности и т.п. Суть идеи СРО в них состоит в защите работников одной и той же профессии в первую очередь от чрезмерного вмешательства государства в предпринимательскую сферу.

⁷ См.: Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения. Сб. ст. / Отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2007. С. 97, 98.

⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

¹ Профессор кафедры экологического и природоресурсного права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования, доктор юридических наук (E-mail: kafedra120006@yandex.ru).

² Доцент кафедры экологического и природоресурсного права того же университета, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: nvoroninamgua@yandex.ru).

³ РСО “Агроконтроль” <http://www.agrokontrol.ru> (Дата обращения: 1 октября 2013 г.).

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

фессиональных участников рынка ценных бумаг (Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” от 22 апреля 1996 г. (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2006 г.)⁹; 3) негосударственных пенсионных фондов (Федеральный закон “О негосударственных пенсионных фондах” от 7 мая 1998 г. (в ред. Федерального закона от 9 мая 2005 г.)¹⁰); 4) оценщиков (Федеральный закон “Об оценочной деятельности” от 29 июля 1998 г. (в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г.)¹¹); 5) управляющих компаний инвестиционных фондов (Федеральный закон “Об инвестиционных фондах” от 29 ноября 2001 г. (в ред. Федерального закона от 15 апреля 2006 г.)¹²); 6) арбитражных управляющих (Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” от 26 октября 2002 г. (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г.)¹³); 7) в области связи (Федеральный закон “О связи” от 7 июля 2003 г. (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2006 г.)¹⁴); 8) аудиторов, индивидуальных аудиторов, аудиторских организаций (Федеральный закон “Об аудиторской деятельности” от 7 августа 2001 г. (в ред. Федерального закона от 3 ноября 2006 г.)¹⁵); 9) жилищных накопительных кооперативов (Федеральный закон “О жилищных накопительных кооперативах” от 30 декабря 2004 г. (в ред. Федерального закона от 16 октября 2006 г.)¹⁶); 10) ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов (Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г. (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г.)¹⁷).

Завершает правовое регулирование системы СРО общий Федеральный закон “О саморегулируемых организациях” от 1 декабря 2007 г.¹⁸

Анализу сформировавшейся системы и правового регулирования саморегулируемых организа-

ций как нового правового явления, в котором СРО выступают как до конца неопознанные субъекты гражданских прав, составляющие уже целостный правовой институт, посвящен значительный ряд научных исследований и публикаций¹⁹.

Поскольку в составе системы СРО и законодательного ее регулирования в работах исследователей обозначены и СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, правовой статус которых определен так же, как и СРО иных видов деятельности, специальным Законом о сельскохозяйственной кооперации, возникла необходимость рассмотреть проблемы последних в свете развития всей системы СРО.

Функциональную направленность создания и деятельность разных видов сложившихся систем СРО можно проследить через их законом закрепленные определения.

Саморегулируемой организацией *профессиональных участников рынка ценных бумаг (здесь и далее выделено авторами статьи)* именуется добровольное объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг, действующее в соответствии с настоящим Федеральным законом (Федеральный закон “О рынке ценных бумаг” от 2 апреля 1996 г. (в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г.)²⁰), (далее – Закон о рынке ценных бумаг) и функционирующее на принципах некоммерческой организации. Учреждается профессиональными участниками рынка ценных бумаг для обеспечения условий их профессиональной деятельности, соблюдения стандартов профессиональной этики на рынке ценных бумаг, защиты интересов владельцев ценных бумаг и иных клиентов профессиональных участников рынков ценных бумаг, являющихся членами СРО, установления правил и стандартов проведения операций с ценными бумагами.

Все доходы СРО используются исключительно для выполнения уставных задач и *не распределяются среди ее членов*.

СРО в соответствии с требованиями осуществления профессиональной деятельности и проведения операций с ценными бумагами,

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 45.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2071; 2005. № 19. Ст. 1755.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813; 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3456.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4562; 2006. № 17 (Ч. 1). Ст. 1780.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190; 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5497.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895; 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 8.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3422; 2006. № 45. Ст. 4635 (в настоящее время утратил юридическую силу).

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 41; 2006. № 43. Ст. 4412.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870; 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5497.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

¹⁹ См.: Павлодский В.А. Саморегулируемые организации в России // Журнал рос. права. 2009. № 1. С. 36–41; Завороженко И.Р. Саморегулируемые организации за рубежом // Там же. 2007. № 8. С. 89–98; Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: зарубежный опыт и тенденции развития российского законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 3. С. 42.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (Ч. 1). Ст. 4084.

утвержденными федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг, устанавливаются для своих членов *правила* осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, *стандарты* проведения операций с ценными бумагами и осуществляют контроль за их соблюдением (ст. 48 Закона о рынке ценных бумаг).

При этом Законом в числе требований, предъявляемых к СРО (ст. 50 Закона о рынке ценных бумаг) при подаче заявления в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг о приобретении статуса СРО, обозначены:

а) количественный состав членов не менее 12 профессиональных участников;

б) правила и положения организации, принятые ее членами и обязательные для исполнения всеми (ст. 50 Закона о рынке ценных бумаг).

Саморегулируемой организацией *оценщиков* в соответствии с Федеральным законом “Об оценочной деятельности” от 29 июля 1998 г.²¹ (далее – Закон об оценочной деятельности) признается некоммерческая организация, созданная в целях *регулирования* и *контроля* за оценочной деятельностью, *включенная* в единый государственный реестр СРО оценщиков и объединяющая на условиях членства оценщиков (ст. 22 Закона об оценочной деятельности).

В числе требований, предъявляемых к СРО оценщиков при включении ее в государственный реестр СРО оценщиков, установлен минимальный персональный состав ее членов – не менее 300 физических лиц, а также *наличие стандартов и правил* оценочной деятельности, утвержденных в соответствии с федеральным законом. Важно, что в данном определении не закреплён принцип объединения (добровольное или обязательное), поскольку этот принцип вытекает из ст. 4 Закона об оценочной деятельности, которая гласит: субъектами оценочной деятельности признаются физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций оценщиков и застраховавшие свою ответственность в соответствии с требованиями федерального закона, т.е. принцип обязательности членства в СРО. Оценщик может осуществлять оценочную деятельность как самостоятельно, занимаясь частной практикой, так и на основании трудового договора между ним и юридическим лицом, которое соответствует условиям, установленным ст. 15 Закона об оценочной деятельности. Оценщик обязан предоставлять саморегулируемой органи-

зации оценщиков информацию о юридическом лице, с которым он заключил договор, в том числе информацию о соответствии такого юридического лица условиям, установленным ст. 15 Закона об оценочной деятельности, а также сведения о любых изменениях этой информации. В свою очередь, юридическое лицо, с которым оценщик заключил трудовой договор, обязано представлять саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, для проведения контроля за осуществлением им оценочной деятельности доступ к документам и материалам, на основании которых производилась оценка, за исключением информации, которая составляет коммерческую тайну юридического лица или заказчика, либо иной информации, в отношении которой установлено требование об обеспечении ее конфиденциальности.

Поскольку с оценочной деятельностью очень близка деятельность весьма распространенных двух категорий субъектов профессиональной деятельности – арбитражных управляющих и аудиторов, а ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов тем более, постольку особый интерес представляет история возникновения и развития системы правового регулирования оценочной деятельности.

Как сообщает президент НР “Партнерство РОО” (он же первый вице-президент общероссийской организации оценщиков – Российского общества оценщиков РОО) И.Л. Артеменков, создание оценочных компаний началось в 1993 г. с первых дней развития рынка оценочных услуг²².

Изначально эти фирмы были организованы в основном в форме хозяйственных обществ и товариществ, хотя параллельно оказанием услуг занимались неспециализированные фирмы (риэлтерские, строительные).

В 1995 г. в связи с введением Госкомстатом РФ переоценки основных фондов на основании рыночных данных началось массовое создание оценочных фирм (в 1997 г. функционировало более 2000 оценочных компаний и 500 индивидуальных предпринимателей).

Первоначальной формой объединений оценщиков – физических лиц была общественная организация, затем согласно Закону об оценочной деятельности ее члены сами становились членами РОО – первой общественной организации оценщиков в России.

²² См.: подробно Артеменков И.Г. Оценочные компании в России: прошлое, настоящее и будущее // Оценочная деятельность в Российской Федерации. М., 2008. С. 170, 171.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

После принятия Федерального закона “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г.²³ и Федерального закона “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г.²⁴ основной формой юридических лиц стало *некоммерческое партнерство*.

Первым таким объединением стало некоммерческое партнерство – Национальная коллегия оценщиков, созданная по инициативе РОО.

С 1998 г. РОО проводило аккредитацию оценщиков, что послужило основой создания в 2000 г. некоммерческой организации Партнерство содействия фирм, аккредитованных Российским обществом оценщиков.

Федеральным законом “О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации” от 27 июля 2006 г.²⁵ в Закон об оценочной деятельности были внесены изменения, которые привели к отмене лицензирования оценочных фирм и переходу к саморегулированию. В качестве субъектов оценочной деятельности стали *только оценщики* – физические лица, которые обязаны быть членами саморегулируемых организаций.

В Федеральном законе “О несостоятельности (банкротстве)” от 26 октября 2002 г. (далее – Закон о несостоятельности) саморегулируемая организация *арбитражных управляющих* определена как некоммерческая организация, которая основана на членстве и создана гражданами РФ, сведения о которой внесены в Единый государственный реестр СРО арбитражных управляющих и целями деятельности которой являются *регулирование и обеспечение* деятельности арбитражных управляющих (ст. 21 Закона о несостоятельности).

В числе *обязательных* требований для включения в государственный реестр предусмотрены не только количественный, но и качественный состав членов СРО, а именно: соответствие не менее чем 100 ее членов условиям членства в СРО, утвержденным саморегулируемой организацией, и участие их в не менее чем 100 в совокупности процедурах, применяемых в делах о банкротстве, а также наличие *стандартов и правил* профессиональной деятельности арбитражных управляющих (ст. 21 Закона о несостоятельности).

Одна из особенностей СРО арбитражных управляющих – их право на объединение, в том числе создание *национального объединения СРО*

арбитражных управляющих, которое разрабатывает *федеральные стандарты и правила*, подлежащие утверждению регистрирующим органом.

Саморегулируемой организацией *в сфере рекламы* признается объединение рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей и иных лиц, созданное в форме *ассоциации, союза или некоммерческого партнерства* в целях *представительства и защиты интересов* своих членов, *выработки требований* этих норм о рекламе и обеспечения *контроля* за их выполнением.

Отличительная черта этого определения – отсутствие указания на добровольность объединения, хотя это предполагается в силу выбора из трех организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Своеобразно определение саморегулируемой организации в области *градостроительной деятельности* в Градостроительном кодексе РФ²⁶, в который Федеральным законом “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 22 июля 2008 г.²⁷ была внесена самостоятельная гл. 6.1 “Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства”, где в качестве *основных* целей предусмотрены: а) “*предупреждение* причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, животных и растений, имуществу физических и юридических лиц и т.п. “вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами СРО; б) *повышение качества работ*”. Содержанием деятельности СРО являются *разработка и утверждение документов (правил, стандартов)*, а также контроль за соблюдением требований этих документов.

Приобретать статус СРО может в качестве некоммерческой организации, созданной в форме *некоммерческого партнерства*, при условии количественного ее состава не менее чем 50 *физических и (или) юридических лиц* для СРО двух видов: 1) основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания и 2) 100 физических и (или) юридических лиц для СРО, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3456.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (Ч. 1). Ст. 3604.

Невнятно и невразумительно определено содержание разрабатываемых и утверждаемых документов – а) *стандартов* и б) *правил* саморегулирования, *первые* из которых устанавливают в соответствии с законодательством о техническом регулировании правила выполнения работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, а также требования к результатам этих работ и *системе контроля*, а *вторые* – требования к предпринимательской деятельности, за исключением требований, установленных законодательством о техническом регулировании.

Особой “новеллой” этой “модели” является обязанность СРО разрабатывать и утверждать требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, “которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства”. По поводу этого положения и формулировки качества объекта саморегулирования Е.А. Павлодский высказал справедливые критические замечания, что модель СРО “изыскателей, проектировщиков и непосредственных строителей” в отличие от всех других СРО (кроме СРО в сфере рекламы), которые вплотную связаны с рынком финансовых услуг, носит производственный характер, сопряженный с техническим нормированием. Поэтому детальное изучение применения ее на практике с позиции целесообразности и эффективности требуется для того, чтобы определиться с правоммерным включением в состав объектов саморегулирования.

В Федеральном законе “Об аудиторской деятельности” от 30 декабря 2008 г.²⁸ (далее – Закон об аудиторской деятельности), который по смыслу и назначению близок к деятельности ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, дано краткое определение *СРО аудиторов* как саморегулируемой некоммерческой организации, созданной на условиях членства в целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности, и включается в государственный реестр при удовлетворении требований, в числе которых те же критерии, на которые в данном анализе обращено внимание, а именно: 1) минимальная численность ее членов – 700 физических и 500 коммерческих организаций и 2) наличие утвержденных стандартов и правил осуществления “внешнего” контроля качества работы членов СРО, принятых правил независимости аудиторов и аудиторских организаций и принятого кодекса профессиональной этики аудиторов. Одна из

особенностей ст. 17 Закона об аудиторской деятельности, определившей основные требования к СРО при ее включении в государственный реестр и в процессе осуществления их деятельности, – это *подчеркнутая связь* с Федеральным законом “О саморегулируемых организациях” от 1 декабря 2007 г.²⁹ (далее – Закон о саморегулируемых организациях) путем использования “признака” – “наряду”, “дополнительные” (стандарты, правила) и т.п.

В Законе об аудиторской деятельности не упомянута организационно-правовая форма СРО аудиторов. Что же касается способа объединения, в Законе об аудиторской деятельности предписаны отмена лицензирования и *обязательность* членства аудиторских организаций и аудиторов в саморегулируемых организациях.

Закон о саморегулируемых организациях, который носит *общий характер*, устанавливает дефиницию понятия “саморегулирование” как самостоятельную и инициативную деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются *разработка и установление стандартов и правил* этой деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил, и оно (саморегулирование) “осуществляется на условиях “объединения” субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации”.

Под субъектами предпринимательской деятельности понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определяемую в соответствии с ГК РФ предпринимательскую деятельность, а под субъектами профессиональной деятельности – физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, *регулируемую* в соответствии с федеральными законами (ст. 2 Закона о саморегулируемых организациях).

Саморегулируемой организацией признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г.³⁰, при условии ее соответствия всем требованиям. В числе этих требований, как и во всех специальных законах, регулирующих СРО, установлено надлежащее *минимальное* количество членов – не менее 25 субъектов предприниматель-

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

ской деятельности или не менее 100 субъектов профессиональной деятельности определенного вида, если федеральным законом не установлено иное, а также наличие стандартов и правил предпринимательской деятельности, обязанных для выполнения всеми членами СРО.

Термин “саморегулируемая организация” и ее правовой портрет, как указывается в юридической литературе³¹, впервые введен в законодательстве России Указом Президента РФ “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации” от 4 ноября 1994 г., согласно которому под саморегулируемой организацией понимается объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг в форме союза или ассоциации³².

В юридической литературе проблема саморегулирования и саморегулируемых организаций как сфера управленческой деятельности (а именно таковой она и является) рассматривается по крайней мере в трех разных аспектах.

Во-первых, как исторический процесс связи саморегулируемых организаций с развивающейся за рубежом и в России тенденцией и политикой, именуемой в литературе как “приватизация” государства, или приватизация функций публичного управления, под которой понимаются адаптация к государственному управлению организационных форм, заимствованных из частного бизнеса, и передача государственных функций частному сектору. В результате такой политики возникают субъекты, которые в отдельных странах получили наименование независимых органов государственной власти. В Великобритании неправительственные исполнительные органы называются “кванго”. В официальный перечень включены только те неправительственные организации, деятельность которых связана с государственными функциями управления: агентства, которым министерства делегировали свои исполнительные функции; консультативные органы, оказывающие научно-техническое содействие министерствам; трибуналы, занимающиеся проблемами лицензирования и разного рода апелляционными делами

(Промышленный трибунал; Земельный трибунал). Многие другие (а их немало) не включены в официальный перечень, в том числе и те, которые не связаны с властью и предоставляют социальные услуги с использованием бюджетных средств³³.

В законодательстве Франции независимые органы административной власти появились в 1976 г. Они создаются (обычно законом) в областях, “чувствительных” для прав граждан, – борьбы против бюрократии, регуляции рыночной экономики с целью защиты граждан, информации и коммуникации. Поэтому у них двоякая роль – представление как граждан, так и публичной власти. К этим органам относятся банковская комиссия, совет по конкуренции, комиссия по налоговым нарушениям, комиссия по безопасности потребителей, Высший совет агентства “Франс-Пресс”, комиссия по доступу к административным документам, комиссия по контролю за страхованием, комиссия финансовой транспарентности политической жизни и др.³⁴

В России также происходит “приватизация” государства, в результате которой созданы крупные акционерные общества, возникшие на базе бывших министерств (Газпром и др.) и квазигосударственные органы (Государственная регистрационная палата при Минюсте России), консультативные советы, временные комиссии, занимающиеся изначально монопольной деятельностью по регистрации и лицензированию, и откровенно аффилированные организации вокруг ведомств, составляющих оплот коррупции³⁵.

Проблема перехода государственных функций к негосударственным организациям (проблема “приватизации” государства) продолжает ши-

³¹ См.: Герасимов А.А. Понятие и правовая природа саморегулируемых организаций в гражданском праве России: сущность и содержание // Гос. и право. 2009. № 5. С. 29, 30.

³² См.: п. 6 Указа Президента РФ “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации” от 4 ноября 1994 г. № 2063 и п/п. 7 и 5 утверждаемого этим Указом Положения о Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку ценных бумаг при Правительстве РФ” // Собрание законодательства РФ. 1994. № 28. Ст. 2972 (Утратил силу).

³³ См.: Приватизация в Великобритании: социально-экономический и политический анализ / Под ред. В.А. Виноградова. М., 2000. С. 24–245.

³⁴ Как объясняется во французской литературе, создание подобных органов ведет к появлению нового лица государства. Оно уже не жандарм, но арбитр. Осуществляя превентивную деятельность, некоторые из независимых органов административной власти обладают регламентарной властью. У них могут быть нормативные полномочия (издание общих норм или консультирование) и контрольные полномочия (поиск нарушений, иногда право административной репрессии). Они никогда не ответственны сами за регуляцию сектора, но разделяют функции с правительством и судом. Важно, что все независимые органы административной власти представляют доклад о своей деятельности, часто публичный (см.: Талатина Э.В. О правовом статусе саморегулируемых организаций // Право и политика. 2003. № 11. С. 33, 34).

³⁵ См.: Кузьминов Я.И., Смирнов С. и др. Российская экономика: условия выживания, предпосылки развития. Доклад Совета по внешней и оборонной политике. М., 1998.

роко обсуждаться в юридической литературе. Так, рассматривая проблемы субсидиарности и нормотворчества в рамках европейской многоуровневой системы управления, Г. Винтер приходит к выводу, что государство “расщепляется” посредством передачи своих функций “вниз” (общественным организациям), но при этом продолжает существовать в системе управления в новых сочетаниях, что квалифицируется автором как “приватизация” управления³⁶. В связи с этим в рамках настоящего исследования представляет интерес постановка Э.В. Талапиной вопроса о различиях и взаимосвязях между саморегулируемыми организациями и неправительственными властными органами по их целевой ориентации. По ее мнению, “если саморегулируемые организации возникают из внутренних потребностей экономики и субъектов экономической деятельности в дифференцированной профессиональной регуляции, то неправительственные властные органы – из желания и воли государства функционально “разгрузить” государственные органы. Когда эти векторы сходятся, в орбиту “приватизации” государства попадают саморегулируемые организации. Поэтому нельзя говорить об идентификации органов, возникающих в результате “приватизации” государства, и саморегулируемых организаций. Но у них определенно есть пересечения”³⁷.

В экономической литературе саморегулирование рассматривается как институт, реализуемый различными способами:

1) частный порядок: имплицитные договоренности группы экономических агентов без создания специальной организации, контролирующей соблюдение правил (этот тип широко не распространен в экономических системах);

2) система формальных правил, разработанных участниками саморегулирования (кодекс саморегулирования), и специализированная организация, осуществляющая контроль за соблюдением кодекса; при схеме присоединения к системе саморегулирования необходимо подписать соответствующий кодекс; за нарушение кодекса могут следовать санкции гражданско-правового характера, вытекающие из подписания кодекса как любого другого контракта (подобные схемы широко распространены в странах англосаксонской правовой традиции – Великобритании, США, Австралии, Новой Зеландии);

3) организации саморегулирования, в рамках которых осуществляются разработка правил и контроль за их соблюдением (именно в соответствии с подобной схемой в основном действуют саморегулируемые организации в России)³⁸.

Российская юридическая литература весьма скептически настроена по отношению к саморегулируемым организациям. Высказано мнение, что они вряд ли вскоре заменят государственное регулирование экономики, тем более государственный судебный порядок разрешения споров, и вряд ли в обозримой перспективе смогут составить конкуренцию административному и тем более судебному порядку³⁹.

В то же время некоторые авторы, наоборот, отмечают слишком широкий объем полномочий, сконцентрированных у самой саморегулируемой организации.

Второй аспект юридических публикаций касается *внутренних проблем* СРО, чему посвящен ряд работ о правовом статусе СРО.

В числе первых исследований обозначилась проблема неопределенности юридической природы СРО. В юридической литературе высказываются разные суждения. Так, на основе анализа правового статуса нотариальной палаты, урегулирования его нормами трех федеральных законов делается вывод о том, что нотариальную палату можно признать профессиональным союзом, некоммерческой организацией, общественной организацией⁴⁰. П.Б. Салин не считает СРО новой организационно-правовой формой, поскольку она, как правило, возникает на базе некоммерческих организаций⁴¹. По мнению Е.А. Павлодского, это не придает им большей самостоятельности, не расширяет сферы деятельности и не добавляет каких-либо полномочий – это не новая организационно-правовая форма⁴².

³⁸ Следует обратить внимание на более правильную, с нашей точки зрения, формулировку термина, распространенного в законодательстве России, так как эти организации регулируют в основном не поведение самой организации, а ее участников (см.: *Крючкова П.В.* Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков. М., 2005. С. 14, 15).

³⁹ См.: *Бессарабов Д.* Зонтик для инвесторов // Бизнес-адвокат. 2003. № 6.

⁴⁰ См.: *Романовская О.В.* Нотариальная палата, публичная корпорация, саморегулируемая организация: проблемы терминологии // Нотариус. 2005. № 5. С. 19.

⁴¹ См.: *Салин П.Б.* Некоторые проблемы правового регулирования саморегулируемых организаций // Право и политика. 2006. № 7.

⁴² См.: *Павлодский Е.А.* Саморегулируемые организации: мода или тенденции // Право и экономика. 2003. № 3. С. 46–50.

³⁶ См.: *Винтер Г.* Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления // Право и политика. 2005. № 11. С. 72.

³⁷ *Талапина Э.В.* Указ. соч. С. 33.

Наконец, С.А. Зинченко и В.В. Галов пришли к выводу, что мы имеем дело с качественно новым правовым явлением, поскольку “в действующем законодательстве нет другой разновидности некоммерческих организаций, кроме тех, которые указаны в ГК РФ, Федеральном законе “О некоммерческих организациях”, Федеральном законе “Об общественных объединениях” и правила о которых однозначно нельзя распространить на деятельность саморегулируемых организаций, так как все эти правила основаны на ключевых положениях гражданско-правового регулирования, закрепленных в ГК РФ, тогда как саморегулируемые организации обладают публично-правовыми характеристиками”⁴³.

Третий аспект – соотношение и различия функций СРО как некоммерческих организаций и одноименных организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ как важного критерия особого правового статуса СРО.

В действующих федеральных законах четко обозначена принадлежность СРО к установленным гражданским законодательством некоммерческим организациям, однако специально уточняется и его организационно-правовая форма: ассоциация, союз или некоммерческое партнерство.

При этом СРО в качестве своих членов могут объединять не только коммерческие организации, но и физических лиц – профессиональных участников определенной сферы деятельности.

Союз, ассоциация создаются на договорной основе, и на них возлагается задача координации предпринимательской деятельности участников, представления и защиты их имущественных интересов. При этом согласно гражданскому законодательству в союзах и ассоциациях как объединениях предпринимателей имеет место регулирование взаимоотношений участников – равных субъектов не на субординационной, а на координационной основе. В СРО же метод координации дополняется методом субординации, выражающимся в контроле за соблюдением законодательства его членами, разработке, принятии правил (стандартов) деятельности и требований об их исполнении, ответственности и т.д. Наличие этих особенностей нарушает сущность гражданско-правового регулирования, основанного на равенстве.

⁴³ См.: Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения. Сб. ст. / Отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2007. С. 110–113.

Не менее важной особенностью некоммерческих союзов, ассоциаций, некоммерческих партнерств предпринимателей является то, что они координируют лишь определенные аспекты предпринимательской деятельности их участников, причем такая координация носит внутренний характер. В СРО же методу субординации подвластна вся деятельность их участников – и внутренняя, и внешняя⁴⁴.

Указанные особенности наиболее важно учитывать при характеристике правового статуса СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов

По поводу сущности правового статуса саморегулируемой организации существуют три мнения:

1) саморегулируемые организации используются в двух значениях: а) общеправовом и б) гражданско-правовом. В общеправовом значении любая негосударственная организация, имеющая статус юридического лица, уже является по своей сути саморегулируемой в пределах, установленных действующим законодательством. Во втором случае под саморегулируемыми организациями понимаются только те некоммерческие организации, которые приобретают статус саморегулируемой организации⁴⁵.

2) саморегулируемые организации, предусмотренные законодательством, за исключением саморегулируемой организации оценщиков, являются самостоятельными организационно-правовыми формами юридических лиц⁴⁶.

3) саморегулируемая организация не является новой организационно-правовой формой, поскольку она, как правило, возникает на базе некоммерческой организации (этой точки зрения придерживаются большинство авторов – П.Б. Салин, Е.А. Павлодский, Э.В. Талапина, О.В. Романовская, С.А. Зинченко, В.В. Галов).

В пользу последней точки зрения говорит тот факт, что законодатель в значительной мере уклонился от установления наиболее целесообразных организационно-правовых форм, в рамках которых могут функционировать саморегулируемые

⁴⁴ См.: там же.

⁴⁵ См.: Сухарева Н.В. Реализация функций исполнительных органов власти в отношениях с саморегулируемыми организациями (СРО) // Административная реформа в России. Науч.-практ. пос. / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 122.

⁴⁶ См.: Новак Д.В. К упорядочению некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. Т. 7. 2007. № 3. С. 71.

организации. Для профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний инвестиционных фондов, оценщиков, аудиторов и арбитражных управляющих конкретная организационно-правовая форма некоммерческой организации не установлена, а для остальных определены такие формы, как ассоциация, союз или некоммерческое партнерство. При этом наиболее распространенным оказалось некоммерческое партнерство (шесть из семи саморегулируемых организаций оценщиков, 44 из 46 арбитражных управляющих). В сфере кадастровой деятельности и инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства статус саморегулируемой организации согласно законодательству могут получить саморегулируемые организации, созданные *только* в форме некоммерческого партнерства⁴⁷.

Непризнание СРО самостоятельной организационно-правовой формой выражается и в Концепции развития гражданского законодательства.

Как видно из предыдущего исследования, определения понятия саморегулируемых организаций, сформулированные в отдельных федеральных законах, в разные периоды разнообразны, но они сохраняют свою жизненную силу и после принятия Федерального закона "О саморегулируемых организациях" от 1 декабря 2007 г., поскольку он не распространяет свое действие на СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй (ч. 3 ст. 1), а особенности правового статуса СРО, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенных видов, могут устанавливаться федеральными законами (ч. 2 ст. 1).

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона о саморегулируемых организациях под саморегулируемой организацией понимается некоммерческая организация, основанная на членстве и объединяющая либо субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства, товаров

(работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

А.А. Герасимов сформулировал понятие саморегулируемой организации как статус, который присваивается уже существующей некоммерческой организации, основанной на членстве, форм, при условии соответствия ее установленным законом требованиям, посредством внесения сведений о ней в специализированный государственный реестр или получения разрешения на приобретение указанного статуса⁴⁸.

За шесть лет действия Закона о саморегулируемых организациях в него десятью федеральными законами внесены существенные изменения, однако они не устранили правовых проблем, свойственных всем федеральным законам, регулирующим СРО, которых немало и необходимость решения которых очевидна из приведенных выше многочисленных научных исследований и публикаций.

Из них наиболее новые (новаторские) работы – диссертационные исследования Р.Н. Аганиной и А.А. Герасимова⁴⁹.

В ходе дальнейшего анализа могут быть использованы доктринальные положения о СРО, представленные научным сообществом. Возникает необходимость установить общую природу СРО различных видов, и особенно их целевого назначения и содержания деятельности, с тем чтобы противопоставить эти общепризнанные правовые параметры всей системы СРО и СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

В таком ракурсе следует отметить существование в юридической литературе весьма распространенной общей отрицательной оценки законодательства о СРО всех видов, которое все еще остается разрозненным, противоречивым, богатым нерешенными проблемами, а также отсутствия в цивилистической науке единого понимания правового статуса СРО, надлежаще проработанной доктрины о нем, теоретических определений основных правовых категорий, используемых в процессе саморегулирования, что

⁴⁷ См.: Герасимов А.А. Понятие и правовая природа саморегулируемых организаций в гражданском праве России: сущность и содержание. С. 30.

⁴⁸ См.: Герасимов А.А. Правовое регулирование саморегулируемых организаций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 15.

⁴⁹ См.: Аганина Р.Н. Правовое регулирование аудиторской деятельности в РФ. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Герасимов А.А. Правовое регулирование саморегулируемых организаций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.

вызывают достаточно серьезные проблемы в правоприменительной практике⁵⁰.

Однако главное, по нашему мнению, на что надо обратить особое внимание, – не поставлен имеющий важное теоретическое и практическое значение вопрос обоснованности *решения власти*⁵¹ предписать развитие системы СРО в экономике как *приоритетное направление* проведения *административной реформы*.

Известен факт, что в предпринимательских и профессиональных сообществах *отсутствует общепризнанная положительная оценка необходимости и значимости деятельности СРО*⁵². Иллюстрацией этому может послужить и резко отрицательная оценка патентных поверенных инициативы об объединении их в СРО⁵³.

Кроме того, в юридических исследованиях отмечается, что воплощение идеи саморегулирования, позаимствованное российским законодательством (как и сам термин “саморегулирование”) из опыта США и Великобритании, совсем не оправдалось. А.А. Герасимов констатирует тот факт, что “Великобритания практически “отказалась” от модели регулирования рынка ценных бумаг, основанной на активном участии саморегулируемых структур, поскольку они оказались не способны предотвратить массовое нарушение прав инвесторов. Модель регулирования с участием СРО является слишком дорогостоящей, саморегулирование больше выгодно индустрии, чем инвесторам”⁵⁴. Тенденцию усиления государственного регулирования за рубежом отмечают и другие авторы. В частности, Р.Н. Аганина отмечает, что “для стран Западной Европы характерна жесткая система регламентации аудиторской деятельности правительством”⁵⁵.

Кроме того, рядом исследователей высказаны опасения превращения СРО в монополистов, в лишнее административное звено – посредника между государством и лицами, осуществляющими профессиональную деятельность, которое неизбежно приводит к неоправданно высоким член-

ским и вступительным взносам членов СРО, к существенному удорожанию услуг по обучению, повышению квалификации и аттестации специалистов, а также сертификации произведенных СРО товаров, услуг⁵⁶.

Анализ законов и норм о СРО позволяет сделать следующие выводы.

Прежде всего наличие общих для всех законов недостатков, в числе которых можно отметить декларативность многих положений, размытость или отсутствие содержания многих понятий, используемых в законе. Например, в числе обязательных требований к СРО при их включении в государственный реестр значится наличие стандартов и правил, содержание которых и их разграничение, порядок разработки и принятия отсутствуют, как и отсутствует обязательность уполномоченного государственного органа контролировать соответствие их законодательству. Однако дело не только в этом, но и в том, что трудно согласиться с включением в перечень основных функций СРО разработку стандартов и правил, во-первых, потому, что это одноразовое, а не перманентное действие, и, во-вторых, она противоречит (опрокидывает) основному требованию к некоммерческим организациям при их регистрации, т.е. получение правового статуса СРО *при наличии* стандартов и правил, что означает полное отрицание данной функции СРО.

Но главное – рассматриваемые законы основаны на принципе неограниченной свободы локального нормотворчества, разнообразия правовых решений, что порождает нарушение конституционных принципов равенства всех субъектов экономических отношений при аналогичных условиях их действий, а также еще больше условий для коррупции, чем это стало бы возможным при государственном установлении правил и стандартов и контроля за их соблюдением, что логически и практически не подтверждает идеологическое обоснование курса “разгрузки” государства, отстранения его от государственного регулирования путем делегирования СРО полномочия на нормотворческую деятельность.

В стратегии саморегулирования игнорируется то обстоятельство, что, во-первых, все юридические лица, основанные на членстве и частной собственности (особенно наиболее демократичны из них – кооперативы), по определению (как членские) являются саморегулируемыми, и,

⁵⁰ См.: Герасимов А.А. Правовое регулирование саморегулируемых организаций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 1.

⁵¹ См.: Указ Президента РФ “О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.” от 23 июля 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

⁵² См.: Герасимов А.А. Правовое регулирование саморегулируемых организаций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 17.

⁵³ См.: там же. С. 2.

⁵⁴ Там же. С. 17.

⁵⁵ Аганина Р.Н. Правовое регулирование аудиторской деятельности в РФ. С. 11.

⁵⁶ См.: Герасимов А.А. Правовое регулирование саморегулируемых организаций. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 9.

во-вторых, существует множество федеральных законов, содержащих нормы организационно-технического, экономического характера и являющихся источниками права для всех юридических лиц, в том числе подпадающих под условия обязательного членства в СРО. В частности, вся система сертификации и стандартизации применительно к юридическим лицам, осуществляющим непосредственно производственную деятельность, изменена в связи с принятием Федерального закона “О техническом регулировании” от 27 декабря 2002 г.⁵⁷, который, несомненно, имеет прямое отношение к регулированию градостроительства.

Все юридические лица из сферы градостроительного регулирования подпадают под действие градостроительных регламентов, СНиПов, региональных строительных норм. Для контроля за качеством произведенных продовольственных товаров принят Федеральный закон “О качестве и безопасности пищевых продуктов” от 2 января 2000 г.⁵⁸, Закон РФ “О защите прав потребителей” от 7 февраля 1992 г.⁵⁹ и ряд других, в которых и существуют единые стандарты, и определены границы локального нормотворчества. Защита прав граждан, юридических лиц, производителей и потребителей товаров, работ и услуг служат федеральные законы путем усиления контроля за деятельностью юридических лиц (Федеральный закон “О бухгалтерском учете” от 6 декабря 2011 г.⁶⁰ и др.).

Таким образом, деятельность всех профессиональных участников рынка товаров, работ и услуг, а также юридических лиц так или иначе подпадает под действие государственного регулирования, чего нельзя миновать и членам СРО, облагодетельствованным широкими правами нормотворчества.

Существует и еще один признак введения и развития саморегулирования по образцу США и Великобритании – это проникновение идеологии, принципов, методов, терминологии правового регулирования отдельных видов экономической деятельности, присущих англосаксонской правовой традиции, в правовую систему России, построенную на принципах континентальной модели правовой семьи, основанной на установленных государством нормах права, а не на судеб-

ном прецеденте, что можно квалифицировать как элемент размывания ряда принципов российской системы права.

В числе дискуссионных теоретических и практических вопросов, обсуждаемых в юридической литературе, по нашему мнению, заслуживают особого внимания следующие.

1. Проблемным остается вопрос о сохранении или утрате статуса государственных функций, переданных саморегулируемым организациям. С точки зрения С.А. Зинченко и В.В. Галова, эти функции утрачивают статус государственных только в том случае, если государство полностью теряет интерес к конкретной сфере (где создается СРО) и отказывается от осуществления каких бы то ни было полномочий, вытекающих из этих функций. В остальных случаях передаваемые саморегулируемым организациям функции “остаются” государственными, и одновременно идет не только “приватизация” государства, но и “огосударствление” саморегулируемых организаций. Подобный процесс, отмечают эти авторы, можно наблюдать в разных странах⁶¹.

Данный аспект обретает особую остроту при анализе правового статуса СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

2. С вышесказанным вплотную связан вопрос о добровольности членства в СРО. В публикациях до 2007 г. этот вопрос рассматривался многими авторами позитивно, основываясь на том постулате, что добровольность присуща любому объединению по определению. Однако Закон о саморегулируемых организациях, признав добровольность членства как общее правило, подтвердил легитимность обязательного членства, установленного по существу почти во всех специальных федеральных законах о СРО, кроме как в указанном в Законе о саморегулируемых организациях конкретном перечне СРО, на которые Закон о саморегулируемых организациях не распространяется. Закон о сельскохозяйственной кооперации (ст. 33.1) не вошел в этот перечень, следовательно, принцип добровольности членства должен был быть положенным в основу правового статуса СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, что не соответствует действительности: обязательность членства в СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов проходит красной строкой через всю конструкцию правовых норм о них. Эта проблема особенно остра в данной сфере деятельности СРО.

⁵⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.

⁵⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

⁵⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

⁶⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7344

⁶¹ См.: Зинченко С.А., Галов В.В. Указ. соч. С. 97–99.

3. Дуализм Закона о саморегулируемых организациях вовсе не снял с повестки дня научной общественности проблему обязательного членства.

С.А. Зинченко и В.В. Галов в неоднократно цитируемой нами работе воспевают важность СРО, доказывая, что взаимодействие государства с субъектами предпринимательства достигается через некоторое промежуточное звено – саморегулируемые организации предпринимателей. Использование такого механизма, по их мнению, продиктовано объективной необходимостью, поскольку государство не может эффективно регулировать организации деятельности миллионов предпринимателей. И, признавая публичный характер как неотъемлемую черту СРО, они обосновывают обязательность членства в них⁶².

В то же время они не отрицают правоту мнения Е.А. Павлодского, что членство в СРО может превратиться в допуск к профессиональной деятельности⁶³, и В.В. Витрянского о том, что положение может привести к тому, что СРО будут создаваться заинтересованными коммерческими структурами, располагающими необходимыми финансовыми средствами⁶⁴, а также Ю.В. Тая о том, что любая зависимость представителей профессии от саморегулируемых организаций приобретает со временем тоталитарный характер⁶⁵.

Авторы приходят к выводу, что приведенные и другие мнения, безусловно, должны быть учтены при определении правовых возможностей саморегулируемых организаций, поскольку без учета этого нюанса процесс “приватизации” государства может привести к весьма плачевным последствиям.

Обобщая далее вышесказанное, авторы утверждают, что первостепенной важностью обладает не вопрос обязательного членства в саморегулируемых организациях или же неперенной добровольности участия в них: в одних случаях членство может носить обязательный характер, а в других – добровольный. Скорее более важным является вопрос обнаружения оптимального варианта саморегулирования, при котором власть саморегулируемой организации не будет использована во вред ее членам и для подавления более

слабых членов организации, злоупотребления такой властью в отношении других.

Из приведенных расплывчатых, противоречивых, но “дипломатичных” суждений С.А. Зинченко и В.В. Галова проглядывается попытка поддержать курс на всемерное развитие СРО как приоритетного направления административной реформы.

В противовес данной позиции Е.А. Павлодский последовательно выступал против обязательного членства в СРО. Как и в 2003 г., в 2009 г., т.е. после принятия Закона о саморегулируемых организациях, он заявляет, что “участие в СРО не должно быть допуском к профессии. За небольшими нормативно установленными исключениями: нотариусы, адвокаты, чья деятельность связана с осуществлением публично-правовых функций, – предприниматели и профессиональные работники вправе продолжать свою деятельность вне СРО, а также переходить из одного СРО в другое. Такой принцип способствует демократизации СРО и исключению возможности превращения СРО в мини-министерство, существующее за счет выплат рядовых участников, порой и вмешивающихся в их повседневную деятельность. Право не вступать в СРО является обязательным. Жизнеспособность СРО зависит от того, в какой мере некоммерческие организации могут отстаивать не свои интересы, а интересы участников СРО”⁶⁶.

Теоретическая и практическая обоснованность позиции Е.А. Павлодского наглядно подтверждается конструкцией СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

4. Для настоящего исследования представляет интерес вопрос, затронутый Е.А. Павлодским, о недостатках правового регулирования и практики правоприменения СРО арбитражных управляющих в двух ипостасях: а) критика ученых и практиков⁶⁷ нормы п. 2. ст. 2 Закона о несостоятельности, согласно которой, чтобы стать членом СРО, арбитражный управляющий должен участвовать в не менее чем 100 процедурах банкротства и соответствовать многим требованиям, в том числе обладать определенными денежными средствами для сопоставления с требованием к членам СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов. Мнения упомянутых авторов очень

⁶² См.: там же. С. 98.

⁶³ См.: Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации: мода или тенденции // Право и экономика. 2003. № 3. С. 46–50.

⁶⁴ См.: Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону “О несостоятельности (банкротстве)” / Под ред. В.В. Витрянского. М., 2003. С. 22.

⁶⁵ См.: Зинченко С.А., Галов В.В. Указ. соч. С. 107.

⁶⁶ Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации России // Журнал рос. права. 2009. № 1. С. 37.

⁶⁷ См.: Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротства) // Хоз. и право. 2003. № 2. С. 3; Павлодский Е.А. Саморегулируемые арбитражные управляющие // Закон. 2003. № 8. С. 24–27; Его же. Саморегулируемые организации России. С. 38.

важны для оценки СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов; б) выяснение причин неэффективности функционирования СРО арбитражных управляющих в сельском хозяйстве, где с 2002 по 2006 г. из 19 тыс. сельскохозяйственных коммерческих организаций 7 тыс. были ликвидированы; анализ практики (особенно дел о банкротстве крестьянских (фермерских) хозяйств) показывает, что арбитражные управляющие в силу своего непрофессионализма (незнание ни технологии, ни экономики ведения сельскохозяйственного производства, но самое главное – аграрного и земельного законодательства) не только не способствовали выживанию и финансовому оздоровлению организаций – кандидатов в банкроты, но и создавали условия для наступления ускоренной процедуры конкурсного производства. Институт СРО арбитражных управляющих непопулярен ни среди сельскохозяйственных организаций, ни среди их кредиторов. Видимо, поэтому на практике саморегулируемые организации, как сообщает Е.А. Павлодский⁶⁸, ставят своей реальной целью не профессиональную подготовку ее членов, а решение вопросов их трудоустройства.

Заслуживает внимания и иное объяснение неэффективности деятельности арбитражных управляющих. А.А. Герасимов обоснованно (из анализа практики) считает, что преобладающее количество конкурсных производств над иными процедурами, применяемыми в делах о банкротстве, является следствием реализации саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих, а также конкурсными кредиторами, должниками и уполномоченными органами предоставленного им права предлагать кандидатуры арбитражного управляющего, поскольку позволяет заинтересованным лицам до начала производства по делу о банкротстве договориться о конечных результатах этого дела (получение активов по цене, не соответствующей ее реальной стоимости, сокрытие ранее произведенных сделок и т.д.). При этом особенно важное значение имеет вывод автора цитируемых работ⁶⁹ о том, что право саморегулируемой организации арбитражных управляющих предоставлять кандидатуры своих членов для утверждения их в качестве арбитражных управляющих в деле о банкротстве не соот-

ветствует правовой природе саморегулирования и саморегулируемых организаций.

5. В юридической литературе недостаточно внимания уделено вопросу формирования и использования компенсационного фонда. Доказывается объективная необходимость наличия у СРО этого фонда как гарантии высокого качества предоставляемых услуг. Однако не затрагиваются вопросы методологии ни его образования (критерии определения взносов в данный фонд), ни тем более расходования⁷⁰. Не изучена реальная деловая и судебная практика, особенно третейских судов, которая согласно закону должна быть значительной. Обоснованное решение этой проблемы особенно важно для СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, поскольку по их конструкции за ненадлежащую работу ревизоров-консультантов финансовую ответственность по существу несут не они, виновники причинения убытков своих клиентов, а сельскохозяйственные кооперативы как потенциальные потребители их услуг.

6. Аспектом анализа и освещения в юридической литературе являются проблемы реализации функции исполнительной власти в отношениях с саморегулируемыми организациями. Эта тема обстоятельно освещена в статье Н.В. Сухаревой⁷¹.

В статье сделано несколько важных замечаний по поводу генезиса СРО. Отмечая истоки формирования СРО в России, автор замечает, что “первый опыт их деятельности сложился на рынке ценных бумаг, и сам факт их существования признан в Указе Президента РФ “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации” от 4 ноября 1994 г. №2063, в соответствии с которым Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) была наделена полномочиями принимать обязательные постановления и распоряжения по вопросам деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и их объединений, в том числе и саморегулируемых организаций”⁷².

В процессе их дальнейшей деятельности, отмечает далее Н.В. Сухарева, “отчетливо наблюдалась тенденция к делегированию таким

⁶⁸ См.: Павлодский Е.А. Саморегулируемые арбитражные управляющие. С. 27.

⁶⁹ См.: Герасимов А.А. Саморегулируемые организации: теоретические и практические проблемы правового регулирования и деятельности. М., 2012; *Его же*. О саморегулируемых организациях арбитражных управляющих // Хоз. и право. 2008. № 6.

⁷⁰ См.: А.А. Герасимов вообще предлагает отказаться от создания компенсационного фонда // Герасимов А.А. Правовое регулирование саморегулируемых организаций. С. 18.

⁷¹ См.: Сухарева Н.В. Реализация функций исполнительных органов власти в отношениях с саморегулируемыми организациями (СРО) // Административная реформа в России. Науч.-практ. пос. / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. С. 119–135.

⁷² См.: там же. С. 119.

организациям ряда важнейших в данной сфере государственных полномочий, в том числе типичных для государственных органов полномочий по лицензированию отдельных видов деятельности. И если сначала СРО только принимали решения ходатайствовать о выдаче (продлении) лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг, то с принятием постановления ФКЦБ от 3 июня 1998 г. “Об усилении роли саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг в Российской Федерации и внесении изменений в Положение о порядке лицензирования отдельных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг от 12 сентября 1997 г.”⁷³ без членства в саморегулируемой организации получить или продлить такую лицензию стало *невозможным*⁷⁴. Российский опыт функционирования саморегулируемых организаций демонстрирует *фактическое дублирование* ими функций государства по осуществлению контрольных функций относительно членов таких организаций, выдаче им разрешений (лицензии) на осуществление определенных видов деятельности.

Н.В. Сухарева подчеркивает, что проблема определения правового статуса саморегулируемых организаций актуальна и для России, и для зарубежных стран. Так, в законодательстве США и Великобритании до недавнего времени предусматривалось, что факт членства в СРО (или допуск к осуществлению операций на бирже в силу членства) означал признание субъекта в качестве профессионального участника на рынке ценных бумаг⁷⁵. Чем это не проблема “допуска к профессии”, волнующая отечественных ученых?!

Важно, что Н.В. Сухарева отмечает: в настоящий момент в ряде стран намечается тенденция усиления прямого непосредственного государственного регулирования рынка.

И далее. Зарубежный опыт регламентации деятельности СРО показывает определенную *свободу усмотрения в их действиях*. Фактически, осуществляя функции государства по отношению к своим членам, они применяют собственные правила, приобретающие статус правовых норм. При этом *единого* (общего) закона об основах деятельности СРО не существует.

В то же время зарубежный опыт демонстрирует обоснованность “опасений, что отдельные предпринимательские структуры могут занять с помощью саморегулируемых организаций моно-

полистическое положение в определенной сфере экономических отношений, и это должно быть учтено при разработке правовой базы для функционирования таких организаций в России”⁷⁶.

7. На фоне существующей разнголосоицы по поводу правового статуса СРО весьма ценна оценка определения СРО в ст. 2 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г.⁷⁷, емко отражающего те признаки, с помощью которых можно охарактеризовать саморегулируемые организации: это некоммерческая организация, созданная путем объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и имеющая своей *основной целью* обеспечение *добросовестного* осуществления профессиональной деятельности ее членов.

8. Кроме краткого обзора вышеприведенных аспектов опубликованных научных работ о СРО уместно коснуться объемной аналитико-конструктивной работы Д.В. Новак “К упорядочению системы некоммерческих организаций”⁷⁸. В ней анализируются несовершенства и противоречия, которые, среди прочих, таятся в таких организационно-правовых формах, как *союз, ассоциация и некоммерческое партнерство*, используемых в саморегулируемых организациях.

С позиции аграрного права заслуживает особого внимания критический взгляд ряда представителей науки гражданского права на существующую классификацию юридических лиц по двум типам – коммерческие и некоммерческие организации, в основу типологии которой положен критерий прибыльности. Считается, что основное назначение такой классификации состоит в определении правоспособности юридического лица – коммерческие организации, *как правило*, обладают общей правоспособностью (п. 1 ст. 49 ГК РФ), а некоммерческие организации могут иметь только специальную (целевую) правоспособность⁷⁹.

Для аграрного права указанное деление не имеет никакого значения, так как оно не носит общий, универсальный характер: 1) сельскохозяйствен-

⁷³ См.: Вестник ФКЦБ России. 1998. № 4.

⁷⁴ Сухарева Н.В. Указ. соч. С. 120.

⁷⁵ См.: там же.

⁷⁶ Там же. С. 119–121.

⁷⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

⁷⁸ См.: Вестник гражданского права. Т. 7. 2007. № 3. С. 61–98.

⁷⁹ См.: Беляев К.П. Некоммерческие организации в системе юридических лиц // Цивилистические записки. Междунар. сб. науч. тр. Вып. 3. К 80-летию С.С. Алексеева. С. 391.

ные производственные кооперативы, отнесенные ГК РФ к коммерческим организациям, обладают специальной правоспособностью, обусловленной спецификой земли как основного средства производства и ведения сельскохозяйственного производства; 2) нельзя утверждать, что унитарные предприятия, квалифицированные согласно ГК РФ как коммерческие организации, обладают общегражданской правоспособностью.

Коммерческими признаются организации, имеющие в качестве основной цели деятельности извлечение прибыли, которую они тем или иным способом распределяют между своими участниками (учредителями). Некоммерческими являются организации, которые не преследуют в качестве основной цели деятельности извлечение прибыли и не могут распределять между своими участниками полученную прибыль (п. 1 ст. 50 ГК РФ).

Таким образом, критерий прибыльности в качестве базового для классификации юридических лиц имеет две составляющие: “целевую” (направленность на извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности) и “распределительную” (возможность распределения прибыли организации между ее участниками)⁸⁰.

В юридической литературе отмечается крайне слабая значимость для рассматриваемой классификации первой из указанных составляющих – признака основной цели деятельности. Так, В.А. Рахмилович писал, что критерий этот оказывается весьма неопределенным, так как “отграничить основную цель деятельности от неосновной бывает довольно затруднительно, поскольку здесь возможны обходные пути и камуфляж (одна цель может специально прикрывать другую)”⁸¹.

По мнению Д.В. Новак, основная цель деятельности организации в большей степени представляет собой декларацию (хотя и обязательную к провозглашению учредителями при создании ими юридического лица в конкретной организационно-правовой форме), нежели характеризует организацию с содержательной стороны как коммерческую или некоммерческую. Вторая составляющая критерия прибыльности – возможность распределения прибыли, полученной в ходе деятельности юридического лица, между его участниками, напротив, действительно позволяет провести четкое разграничение между коммерческими и некоммерческими организациями. Запрет на распределение прибыли в пользу участников

некоммерческой организации является принципиальным и вытекает из логики построения законодательства о юридических лицах⁸².

Д.И. Степанов обращает внимание на такой существенный признак некоммерческих организаций, вытекающий из критерия прибыльности, как то, что они формально-юридически не имеют внутренних инвесторов, т.е. лиц, которые в обмен на вложения в имущество организации получают известные права требования к юридическому лицу, пропорциональные сделанным вложениям, которые позволяют осуществлять управление такой организацией. Поскольку участники некоммерческих организаций не являются такими инвесторами, постольку они, как правило, не наделяются возможностью возврата своих вложений в имущество организаций – посредством отчуждения иному лицу прав участия (долей в основном капитале) в юридическом лице или иным путем⁸³.

В приведенных выше высказываниях по поводу нераспределения прибыли (дохода), имущества некоммерческих организаций как важнейшего их признака сделаны оговорки “как правило”, что снижает его роль в качестве унифицированного классификационного критерия. Можно предположить, что авторы имели в виду три организационно-правовые формы некоммерческих организаций, для которых законодатель сделал исключение из общего правила о недопустимости получения ликвидационного остатка участниками некоммерческих организаций: 1) потребительские кооперативы (члены которых согласно п. 2 ст. 48 ГК РФ имеют в отношении кооперативов обязательственные права), 2) учреждения (поскольку их учредители имеют в соответствии с тем же п. 2 ст. 48 ГК РФ вещное право на закрепленное за ними имуществом) и 3) некоммерческие партнерства (ст. 8 Федерального закона “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г.; далее – Закон о некоммерческих организациях), но только в части партнерства, не превышающей размер имущественных взносов его членов (п. 2 ст. 20 Закона о некоммерческих организациях).

Полагаем, что данный тезис нуждается в корректировке, ибо: а) отнесение потребительских кооперативов в соответствии со ст. 116 ГК РФ к некоммерческим организациям ошибочно, что подтверждается их правовым статусом как пред-

⁸⁰ См.: Новак Д.В. Указ. соч. С. 62.

⁸¹ См.: Гражданское право России. Общая часть. Курс лекций / Отв ред. О.Н. Садилов. М., 2001. С. 148.

⁸² См.: Новак Д.В. Указ. соч. С. 63, 64.

⁸³ См.: Степанов Д.И. Некоммерческие организации и формы их реорганизации. Прилож. к журн. Хоз. и право. 2003. № 10.

принимательской структуры согласно Закону о сельскохозяйственной кооперации, а также тем, что Закон о некоммерческих организациях не распространяется на потребительские кооперативы и б) партнерство также спорно отнесено к некоммерческим организациям, поэтому названные виды юридических лиц не являются исключением из общего правила о запрете распределения прибыли организации.

В законодательстве ряда стран этот вопрос решен по-иному. В п. 4 ст. 108 ГК Республики Казахстан установлено, что доходы, полученные потребительскими кооперативами, не могут распределяться между его членами и направляются на уставные цели. Такой подход получил поддержку и в отечественной цивилистической доктрине⁸⁴. В то же время среди цивилистов справедливо господствует мнение, что такой подход ошибочен, что у потребительских кооперативов гораздо больше общего с производственными кооперативами, чем с остальными видами некоммерческих организаций, ибо они исторически были и в настоящее время предназначены для удовлетворения материальных и иных потребностей их членов, что достигается путем предпринимательской деятельности, направленной на систематическое получение доходов, в том числе прибыли, извлечение которой не является самоцелью, но лишь средством достижения другой цели – удовлетворения потребностей членов кооператива⁸⁵. В числе этих потребностей называются: развитие кооператива, жилищное и иное строительство, повышение образовательного и культурного уровня членов кооператива, их социальное обеспечение и др. При этом подчеркивается, что такой подход к сущности кооперативов соответствует Декларации кооперативной идентичности, принятой XXXI Конгрессом МКА (членом которого является и Россия в лице Центросоюза). Согласно данной Декларации кооператив независимо от вида и формы – однохарактерное национальное явление, представляющее собой “автономную ассоциацию лиц, добровольно объединившихся с целью удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей посредством совместного владения и демократически управляемого предприятия”⁸⁶.

На основе сказанного Д.В. Новак предлагает изменить место потребительского кооператива в системе юридических лиц путем отнесения его к разряду коммерческих организаций⁸⁷. При этом в подкрепление этой позиции делается ссылка на авторитетных авторов – Е.А. Суханова и Н.В. Козлова, которые убежденно отмечают, что наиболее четко коммерческая сущность проявляется в *потребительских обществах*, которые, по их мнению, являются разновидностью производственного кооператива⁸⁸.

По нашему мнению, в приведенной выше аргументации признания потребительского кооператива некоммерческой организацией не хватает главного, а именно: обслуживающие кооперативы всех видов (снабженческие, сбытовые, закупочные и т.п.) являются частью всего технологического процесса по производству продукции сельского хозяйства, лишь организационно отделенной, но не потерявшей производственно-технологического значения.

В цивилистической литературе в течение последнего десятилетия активно обсуждается проблема систематизации некоммерческих организаций, связанная с неоправданным количеством вновь возникающих организационно-правовых форм “с неясным или противоречивым правовым статусом, установленным в специальных федеральных законах. Такой законотворческий процесс подвергается существенной критике среди не только цивилистов, но и представителей науки административного права. Отмечается непоследовательность современного законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, в том, что оно не содержит запрета на распределение прибыли между участниками, который является существенным критерием классификации на коммерческие и некоммерческие организации (п. 5 ст. 116 ГК РФ)”⁸⁹. Констатируется факт, что на практике в ряде случаев уже довольно трудно, а подчас и невозможно установить истинный статус той или иной организации⁹⁰.

Одна из причин неоправданного увеличения числа организационно-правовых форм неком-

⁸⁴ См.: Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. Учеб. пос. М., 2003. С. 238.

⁸⁵ См.: Абова Т.Е. Кооперативы как субъекты гражданского права // Субъекты гражданского права. Сб. ст. / Под ред. Т.Е. Абовой. М., 2000. С. 64, 65.

⁸⁶ Цит. по: Теплова Л.Е., Уколова Л.В., Тихонова Н.В. Кооперативное движение. Учеб. пос. для кооперативных вузов. Изд. 2-е. М., 2003. С. 28; Абова Т.Е. Указ. соч. С. 72.

⁸⁷ См.: Новак Д.В. Указ. соч. С. 74.

⁸⁸ См.: Гражданское право. Учеб. / Отв. ред. Е.А. Суханов. В 4-х т. Т. 1. Общая часть М., 2004. С. 337.

⁸⁹ См.: Лихотникова Е.П. Некоммерческие организации: правосубъектность и право собственности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

⁹⁰ См.: Законы Российской Федерации о юридических лицах / Сост. Г.Е. Авилов и др. М., 2003. С. IX. (Яркий пример – СРО).

мерческих организаций, по мнению Г.Е. Авилова и Е.А. Суханова, состоит в том, что “категорию юридического лица стало принято рассматривать не как гражданско-правовой инструментарий оформления *действительно необходимого* для какой-либо организации участия в имущественных отношениях, а как некую “внеотраслевую” (или “межотраслевую”) категорию, ставшую обязательным атрибутом любого организационно оформленного общественного образования. Отсюда и стремление закрепить в каждом законе “статусного характера” – от жилищно-кооперативных и дачных кооперативов до общественных, адвокатских, религиозных и других “саморегулируемых организаций” – права юридического лица”, причем практически каждый раз с какими-либо *малооправданными* (а главное – *малопродуманными*) особенностями, что и дает “очередную” организационно-правовую форму некоммерческой организации⁹¹. Сказанное напрямую относится к СРО ревизионных союзов, так же как и, по мнению К.П. Беляева, допуск Гражданским кодексом РФ возможности появления организационно-правовых форм, не указанных в самом Кодексе (применительно к некоммерческим организациям), а ограниченных специальным законом, позволяет “изобрести и законодательно закрепить новые и *кому-то нужные* организационно-правовые формы некоммерческих организаций в отличие от коммерческих гораздо легче, для этого не надо вносить изменения в Гражданский кодекс РФ. И законодательная практика последних лет это показывает”⁹².

2. Саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов как правовой камуфляж

Правовые конструкции взаимосвязанных ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, претендующих на признание их в качестве самостоятельных организационно-правовых форм, являются ярким и убедительным подтверждением справедливости правовой характеристики сложившегося правового процесса, когда возникают “новые” организационно-правовые формы, которые не обусловлены “необходи-

мостью”, являются “малооправданными” и “малопродуманными” (Г.Е. Авилов, Е.А. Суханов) и “кому-то нужны” (К.П. Беляев). Именно такими являются ревизионные союзы сельскохозяйственных кооперативов и объединяющие их саморегулируемые организации.

Генезис правовых статусов этих организаций свидетельствует также о недопустимом с точки зрения правового государства волонтаристском обращении с законотворчеством как с основной социально-экономической и правовой функцией государства.

Еще в начале 90-х годов по инициативе одного из депутатов Государственной Думы В.Ф. Вершинина началась разработка проекта федерального закона о сельскохозяйственной кооперации. Он “хотел сделать его самостоятельно, мало считаясь с мнением других депутатов и работников аппарата Комитета по аграрным вопросам, специалистов министерств и ведомств, ученых. Поэтому подготовленный к первому чтению законопроект был небольшим по объему и освещал далеко не все вопросы правового регулирования сельскохозяйственной кооперации”. “Спешка в подготовке законопроекта привела к тому, что в нем не были учтены многие вопросы деятельности кооперативов. Вершинин эти недостатки закона потом увидел и путем многократного внесения поправок и дополнений начал его исправлять, на что потребовалось более семи лет”⁹³.

Закон о сельскохозяйственной кооперации был принят почти одновременно с Гражданским кодексом РФ, который сформулировал модели производственных и потребительских кооперативов, при этом признав целесообразным (необходимым) принятие специального закона о сельскохозяйственной кооперации. Такой закон действительно был нужен объективно, не в угоду чьих-то личных интересов и не из-за политических убеждений. Однако в силу непрофессионализма указанного депутата, которому была поручена подготовка проекта этого закона, а также отстранения специалистов из науки и практики от участия в подготовке и обсуждении принятый закон уже сразу после появления его в печати был признан крайне несовершенным по идеологии, содержательной направленности, юридической несостоятельности многих

⁹¹ См.: Авилов Г.Е., Суханов Е.А. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. № 1. С. 25.

⁹² Беляев К.П. Некоммерческие организации в системе юридических лиц // Цивилистические записки: Междунар. сб. науч. тр. Вып. 3. К 80-летию С.С. Алексеева. С. 394, 402.

⁹³ Рудай И.Д. Парламентарии о земле и крестьянах. М., 2004. С. 230, 231. **Примечание:** на самом деле изменения и дополнения вносились в Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г. за последующие 18 лет его действия 16 раз, т.е. практически ежегодно (по состоянию на 21 декабря 2013 г.).

норм, несоблюдению правил законодательной техники⁹⁴.

В числе существенных недостатков Закона о сельскохозяйственной кооперации – “ликвидация” из кооперативной жизни важнейшего звена в деятельности кооперативов – ревизионной комиссии, т.е. того института кооперативного права, который прочно существовал и существует в мировом кооперативном движении и не только: даже в хозяйственных обществах Федеральный закон “Об акционерных обществах” от 26 декабря 1995 г.⁹⁵ предусматривает ревизионные комиссии как неотъемлемый элемент их правового статуса. В колхозном законодательстве всех времен ревизионным комиссиям придавалось особо важное значение, их персональный состав избирался общим собранием членов колхоза (кооператива).

По нашему мнению, из Закона о сельскохозяйственной кооперации была “выброшена” ревизионная комиссия кооператива как ненужный элемент кооперативной жизни. Ее частично заменили наблюдательным советом с ограниченными функциями и так называемым ревизионным союзом, т.е. законодатель неправомерно и неразумно отказался от внутреннего аудита, подменив его внешним аудитом.

При обсуждении данного проекта закона его разработчику был задан вопрос о причинах такого решения. Вразумительного ответа не последовало. Вполне очевидно, что за этим “лукавым” решением скрываются чьи-то личностные интересы (последующие годы подтвердили это).

Поскольку Закон о сельскохозяйственной кооперации оказался крайне несовершенен, в него ежегодно (вплоть до настоящего времени) вносятся многочисленные изменения и дополнения. Особенно существенно изменения коснулись правового статуса ревизионных союзов.

Закон о сельскохозяйственной кооперации предусматривал “ревизионный союз” как юридическое лицо, наделенное правами потребительского кооператива, осуществляющее предпринимательскую деятельность, основанную на платности ревизий и иных услуг, оказываемых ревизионным союзом кооперативам, которые по Закону о сельскохозяйственной кооперации являлись членами этого союза.

Ревизионные союзы были “сконструированы” Законом о сельскохозяйственной кооперации как

эклектическое образование, в котором союз как некоммерческая организация (согласно ГК РФ) неправомерно оказывался субъектом предпринимательской, коммерческой деятельности. Чтобы как-то устранить это противоречие, а может быть, по иным причинам в Закон о сельскохозяйственной кооперации Федеральным законом “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации” от 18 февраля 1999 г.⁹⁶ были внесены изменения, согласно которым ревизионные союзы стали именоваться аудиторскими союзами с теми же правами предпринимательской деятельности (в то же время уже обсуждался проект закона об аудиторской деятельности, принятый в 2001 г.⁹⁷, в котором аудиторская деятельность была признана предпринимательской, коммерческой). Но опять-таки Закон о сельскохозяйственной кооперации противоречил ГК РФ, поскольку сохранилась организационно-правовая форма – “союз”.

Опять же: либо с целью устранения этого противоречия, либо из чисто финансовых соображений – обеспечить ревизионный союз надежным финансовым содержанием – эта правовая фигура стала вновь в 2006 г. именоваться ревизионным союзом как объединением сельскохозяйственных кооперативов на условиях членства с их обязанностью платить членские взносы на содержание аппарата (должностных лиц) и другие оперативные расходы, а также целевые взносы в компенсационный фонд.

Таковы правовые метаморфозы, такова правовая эквилибристика, которая прочно закрепилась в российском сельскохозяйственном кооперативном праве.

Законодатель и разработчик Федерального закона “О сельскохозяйственной кооперации” на этом не успокоились. С 2003 г. шло обсуждение ряда специальных федеральных законов: “Об аудиторской деятельности”, “О саморегулируемых организациях”, посвященных новому экономико-правовому явлению (позаимствованному из США и Англии), именуемому саморегулируемой организацией. Как показано выше, этому явлению юридическая научная общественность уделила особое внимание, хотя и не достигла в его понимании единства (особый интерес представляют публикации Е.А. Павлодского)⁹⁸. Эта “мода”, или “болезнь новшества” (по громкому,

⁹⁴ Подробнее см.: Палладина М.И. Закон о сельскохозяйственной кооперации – значительное ли правовое достижение? // Гос. и право. 1996. № 6. С. 88–100.

⁹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

⁹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 8. Ст. 973.

⁹⁷ В настоящее время утратил юридическую силу.

⁹⁸ См.: Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации: мода или тенденции // Право и экономика. 2003. № 3. С. 46–50.

звучному у власти термину “модернизация”), к сожалению, не обошла сектор сельскохозяйственной кооперации, несмотря на то что кооперативы исторически за рубежом и в России возникали и функционировали как самая демократическая, самая самостоятельно управляемая, самая “саморегулируемая” экономико-правовая форма экономической деятельности граждан.

Как будет показано ниже, это “модернистское” явление нанесло существенный удар – материальный и моральный – сельскохозяйственным кооперативам.

Федеральным законом “О внесении изменений в Федеральный закон “О сельскохозяйственной кооперации” и отдельные законодательные акты” от 3 ноября 2006 г.⁹⁹ (далее – Закон от 3 ноября 2006 г.) были внесены кардинальные изменения (в ст. 31, 32 и 33). В прежней редакции Закона о сельскохозяйственной кооперации был установлен широкий правовой статус ревизионных союзов, неправомерно посягавший на вмешательство в управление кооперативной деятельностью. Эти и ряд иных правомочий ревизионных союзов были переданы саморегулируемым организациям ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, чей правовой статус законодатель закрепил во вновь введенной ст. 33.1 и “принудительными” членами которых оказались фактически функционирующие ревизионные союзы сельскохозяйственных кооперативов.

Все изменения и дополнения не только не улучшили социально-экономическое и правовое положение сельскохозяйственных кооперативов, но, наоборот, значительно ухудшили его учреждением саморегулируемых организаций. Сельскохозяйственным кооперативам был нанесен еще один удар¹⁰⁰.

Детальный анализ ст. 31–33 и всего Закона о сельскохозяйственной кооперации показывает не только его многостороннее несовершенство, но и неконституционный и антигуманный характер. Эти нормы не соответствуют общим принципам права и законодательства. Один из этих принципов – не допускать принятия новых норм права, ухудшающих социально-экономическое и правовое положение граждан, – начисто проигнорирован законодателем. Проследим это на отдельных нормопринципах.

Альфа и омега кооператива, как и любого объединения (в том числе и хозяйственного об-

щества), – принцип добровольности членства по определению – начисто нарушен законодателем применительно и к ревизионным союзам, и к их саморегулируемым организациям.

В “эпоху” аграрной и земельной реформ демократическая печать “кричала” о грубом нарушении прав граждан при сплошной коллективизации, не удосужившись при этом разобраться и убедиться в том, что тогда это было объективно необходимо, что подтвердила вся последующая история Советского Союза, пережившего невиданную Великую Отечественную войну и несмотря на это вышедшего на первые места по всем показателям экономики в мире, притом почти заново отстроив 70 городов.

Апологеты демократических преобразований почему-то не заметили, что Закон от 3 ноября 2006 г. сохранил наброшенный ранее Законом о сельскохозяйственной кооперации на сельскохозяйственные организации “хомут”, заставляя каждого из них по-прежнему в обязательном порядке входить в ревизионный союз. В ином случае кооператив, союз кооперативов подлежит ликвидации в судебном порядке по требованию уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в области сельского хозяйства или налогового органа. Вышедший из ревизионного союза кооператив, союз кооперативов обязан в течение 30 дней оформить свое членство в другом ревизионном союзе. Вот так просто думает законодатель (вместе с разработчиком проекта закона от 3 ноября 2006 г.): не понравилась одежда ревизионного союза своей местности, иди покупай иную, хотя и за тридевять земель. Да еще понравься продавцу, иначе снова будешь искать новый ревизионный союз.

Рассматриваемая норма – не просто результат вольнодумства. Это – уничтожение кооператива как самостоятельной, инициативной корпорации особого рода, ориентированной на своего “клиента” – гражданина – члена кооператива, производителя продовольствия и иных средств жизнеобеспечения населения. В этом – вся суть кооператива, его неоценимое значение в улучшении жизни не только сельского, но и городского населения. Трудно найти слова, чтобы полностью охарактеризовать степень нарушения чести и достоинства членов кооператива. Эта норма не поддается ни разуму, ни сути любой правовой нормы. Ее вообще нельзя признавать нормой права.

Во всех федеральных законах о саморегулируемых организациях предусмотрена обязанность каждой СРО разрабатывать и принимать кодекс профессиональной этики. В Законе о сельско-

⁹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4635.

¹⁰⁰ См.: Палладина М.И. Третья удавка // Сов. Россия. 2007. 22 марта.

хозяйственной кооперации (абз. 5 п. 2 ст. 33.1) также одна из функций СРО обозначена как осуществление контроля за деятельностью ревизионных союзов, соблюдением ими кодекса профессиональной этики. Столь же некорректна (мягко говоря) норма (п. 2 ст. 31 Закона о сельскохозяйственной кооперации), определяющая количественный субъектный состав СРО, согласно которой ревизионный союз создается по инициативе не менее чем 25 кооперативов, являющихся его учредителями. В случае уменьшения установленного Законом о сельскохозяйственной кооперации минимального количества кооперативов – членов ревизионного союза его членство в саморегулируемой организации приостанавливается на срок от трех до шести месяцев для *приведения* количества кооперативов – членов ревизионного союза в соответствие с правилами Закона о сельскохозяйственной кооперации. В случае неприведения количества членов ревизионного союза в соответствие с этими правилами в срок, определенный решением саморегулируемой организации, ревизионный союз исключается из единого реестра ревизионных союзов и ревизоров-консультантов.

Законодатель явно не представлял реальности, думая, что количество кооперативов на той или иной территории (например, муниципального образования или, того больше, – субъекта РФ) можно запросто поделить и переделить между ревизионными союзами. Абсурдность указанной нормы подтверждена и практикой создания региональных ревизионных союзов.

Количественный минимальный субъектный состав предусмотрен также для СРО – 40 ревизионных союзов. Однако правовая функция этого технико-экономического норматива Законом о сельскохозяйственной кооперации не определена. И это (и не только) вызывает сомнения, а точнее – возражения против использования приведенного норматива без правовой нагрузки. Главное – отсутствие их научной обоснованности, которая должна базироваться на практике, расчетах точной и плодотворной занятости ревизоров с учетом сезонности проведения ревизий, которая в Законе о сельскохозяйственной кооперации логически не просматривается.

Так, неясно, почему минимальное членство определено для ревизионных союзов – 25 и для саморегулируемых организаций – 40, в то время как согласно Закону об аудиторской деятельности минимальное количество аудиторов в составе членов саморегулируемой организации – 800, а аудиторских организаций в составе соответствующей саморегулируемой организации – 500.

Прокомментировать такие различия без замыслов разработчиков проекта закона и законодателя невозможно. Пространственный фактор – зона обслуживания – не просматривается. Закон не содержит никаких намеков на факторы, обуславливающие дифференциацию размеров саморегулируемых организаций ревизионных союзов и аудиторских организаций.

Плановые проверки (аудит и ревизия) установлены в одинаковом режиме для саморегулируемых организаций аудиторов и саморегулируемых организаций ревизионных союзов – не чаще, чем через два года. Таким образом, “нагрузка” (т.е. количество плановых проверок) аудиторов (юридических лиц), по нашим расчетам, в 12 раз выше, чем у ревизионных союзов при равной численности аудиторов и ревизоров-консультантов в расчете на одну саморегулируемую организацию.

В правовом статусе СРО ревизионных союзов, закрепленных Законом о сельскохозяйственной кооперации, имеется ряд других неправомерных решений. Можно отметить хотя бы следующие функции ревизионных союзов и саморегулируемых организаций, которые не вытекают из гражданско-правового статуса союза как известной организационно-правовой формы некоммерческих организаций, а самое главное – противоречат правовому статусу сельскохозяйственных кооперативов, в основе которого – саморегулирование и самоуправление. Законодатель абсолютно проигнорировал (по небрежности или по незнанию) это обстоятельство, а также то, что так называемая очередная (в других законах она именуется плановой) ревизия проводится по необходимости и по традиции только один раз в год и только в начале очередного финансового года. Поэтому представляется просто недопустимой, а по сути, практически несостоятельной норма п. 5 ст. 33 Закона о сельскохозяйственной кооперации о представлении в “письменной форме” заключения ревизионного союза в кооператив, которое “должно быть рассмотрено на совместном заседании правления кооператива и наблюдательного совета” обязательно “в семидневный срок” и “на очередном” собрании, о датах проведения которого надо известить “ревизионный союз”, поскольку “представители его имеют право совещательного голоса на заседаниях и общем собрании”.

Во-первых, о результатах ревизии элементарно должен докладывать не “ревизионный союз” как юридическое лицо, а так называемый ревизор-консультант, притом и на заседаниях, и на общем собрании как его представитель и непосредствен-

ный исполнитель, к тому же работник “ревизионного союза” по трудовому договору. Во-вторых, правление вправе само решить вопрос о датах своего заседания.

Еще более юридически и практически несостоятельной является норма п. 6 ст. 33 Закона о сельскохозяйственной кооперации о том, что в случаях “необходимости” в целях скорейшего ознакомления членов кооператива (союза кооперативов) с результатами ревизии кооператива ревизионный союз вправе потребовать от правления кооператива (союза кооперативов) *созыва* внеочередного общего собрания. В случае же неисполнения или ненадлежащего исполнения кооперативом (союзом кооперативов) этого требования ревизионный союз *вправе* созвать общее собрание членов кооператива (союза кооперативов) по собственной инициативе, а “председательствует” на таком собрании “назначенное ревизионным союзом лицо”. И расходы на организацию и проведение такого собрания – “за счет кооператива”.

Ну а дальше что? Причем здесь “ревизионный союз”, который в Законе о сельскохозяйственной кооперации не определен даже “скелетно”: отсутствуют органы коллективного управления, непонятно, откуда и почему появился наблюдательный совет (п. 14 ст. 31 Закона о сельскохозяйственной кооперации), членами которого должны быть в числе 50% наблюдатели сельскохозяйственных кооперативов.

В п. 2 ст. 31 Закона о сельскохозяйственной кооперации определен также надуманный перечень услуг, который несвойствен даже “классическим” аудиторским организациям с их статусом коммерческих организаций и в десятки раз большим по численности аудиторов и объему их работ, а именно: анализ финансово-хозяйственной деятельности кооператива, оценка предприятий как имущественных комплексов и предпринимательских рисков, проведение маркетинговых исследований, консультирование по управленческим, налоговым, бухгалтерским, финансовым и правовым вопросам. Одним словом, прямо как консалтинговая фирма! Это представляется юридической “маниловщиной” или “донкихотством”.

Допущена еще одна серьезная оплошность – закреплено правило *обязательной* ревизии, осуществляемой ревизионным союзом один раз в два года (по итогам каждого финансового года). Во-первых, данная ревизия относится к категории внешнего аудита, а в качестве такового согласно Федеральному закону “О внесении изменения в статью 5 Федерального закона “Об аудиторской

деятельности” от 28 декабря 2010 г.¹⁰¹ сельскохозяйственные кооперативы не подпадают. Во-вторых, сельскохозяйственные кооперативы по традиции и объективной необходимости (подведение итогов и планирование на следующий год) проводят (должны проводить) внутренний аудит ежегодно в конце финансового года. В-третьих, в правовой конструкции ревизионного союза не учтена важнейшая специфика сельскохозяйственной деятельности – сезонный цикл производства и реализации продукции, который не вызывает необходимости “ревизовать” эту деятельность с позиции экономики и права в течение года. Что же касается соблюдения всяких технологических стандартов и правил, то для этого существует Россельхознадзор и иные федеральные службы. Поэтому организационно-экономическая конструкция ревизионного союза сельскохозяйственных кооперативов никак не может быть региональной (в масштабах субъекта РФ), поскольку: внешние ревизии (плановые) по Закону о сельскохозяйственной кооперации необходимы лишь один раз в два года, притом в одно и то же время (в конце года) во всех кооперативах-“клиентах” ревизионного союза, и это вызывает физические затруднения в проведении ревизий даже при значительной численности так называемых ревизоров-консультантов, а также необеспеченность их трудовой занятости.

Ревизионный союз сельскохозяйственных кооперативов, будучи формально юридически некоммерческой организацией, функционирует в качестве самостоятельной организационно-правовой формы, не установленной ни ГК РФ, ни Законом о некоммерческих организациях и практически не только не востребованной, ущербной, но и создающей дополнительные финансовые издержки, что, в свою очередь, вызывает увеличение себестоимости сельскохозяйственной продукции, ухудшение общих финансовых результатов кооперативов, в конечном итоге – повышение розничных цен на продовольствие.

Закон о сельскохозяйственной кооперации не устанавливает как должное принципов определения размеров членских взносов кооперативов, предназначенных для финансирования всей деятельности ревизионных союзов, зато устанавливает абсолютно неправомерные, как правило, выплаты кооперативами целевых взносов для формирования компенсационного фонда ранее в рамках ревизионного союза, ныне – саморегулируемой организации. Это правило не просто

¹⁰¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 12.

несправедливое, но оно фальшивое, заслуживающее признания мнимого, притворного, недействительного, поскольку основа его – ответственность всех кооперативов ревизионного союза за убытки, причиненные некачественной работой отдельных ревизоров-консультантов, проведенной в том или ином кооперативе, т.е. ответственность кооперативов за чужую вину.

В юридической литературе признается необходимость формирования компенсационного фонда в саморегулируемой организации в качестве гарантии обеспечения интересов членов СРО наряду со страхованием. Но в Законе об аудиторской деятельности и Законе о саморегулируемых организациях предусмотрено, что взносы в компенсационный фонд платят сами профессиональные участники – члены СРО, поскольку они же являются потенциальными причинителями ущерба своим клиентам и “имеют возможность участвовать в формировании данного фонда”, ибо, в отличие от некоммерческого ревизионного союза, являются коммерческими (предпринимательскими) структурами.

Вызывают недоумение положения Закона о сельскохозяйственной кооперации (п. 9, 10 ст. 33), что информация, полученная ревизионным союзом при осуществлении ревизии и оказании услуг, составляет профессиональную тайну, которую “ревизионный союз и его работники” не вправе разглашать без разрешения кооператива, что противоречит всему установленному законодательством принципу открытости в процессе саморегулирования.

Содержание деятельности ревизионных союзов как предмет правового регулирования в целом носит декларативный характер. Согласно п. 1 ст. 31 Закона о сельскохозяйственной кооперации ревизионный союз сельскохозяйственных кооперативов – союз сельскохозяйственных кооперативов осуществляет ревизию финансово-хозяйственной деятельности входящих в него кооперативов, союзов кооперативов, координацию этой деятельности, представление и защиту имущественных интересов кооперативов, оказание членам ревизионного союза сопутствующих ревизиям услуг, а также иные предусмотренные Законом о сельскохозяйственной кооперации функции.

Все перечисленные направления деятельности ревизионного союза, кроме ревизии, реально не осуществимы, так как: а) координация финансово-хозяйственной деятельности не может или не должна осуществляться, поскольку это означает вмешательство во внутренние дела кооперативов как автономных субъектов предпринимательской деятельности; б) представительство и защита

не вписываются в узаконенные процессуальные нормы административных и правоохранительных органов.

Не лучше сконструирована правовая модель саморегулируемой организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Согласно п. 1 ст. 33.1 Закона о сельскохозяйственной кооперации СРО создается в форме объединения (ассоциации, союза) на условиях членства ревизионных союзов в целях *регулирувания* и обеспечения деятельности ревизионных союзов, *представления и защиты их интересов*.

Введение Законом о сельскохозяйственной кооперации якобы кооперативных образований в форме ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов с самого начала действия этого Закона вызывало протест представителей научной общественности. Законодатель, однако, не реагируя на их обоснованные предложения и мнения, наоборот, Законом от 3 ноября 2006 г. дополнил Закон о сельскохозяйственной кооперации ст. 33.1, не только сохранил правовое и практическое значение ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и их союзов с принудительным членством в них и разными санкциями в случае “непослушания”, но и “создав” новую некоммерческую организацию в форме СРО и создав таким образом трехступенчатую “пирамиду” некоммерческих организаций, “командующих” сельскохозяйственными кооперативами за счет произведенных ими же доходов и финансовых средств: кооперативы и союзы кооперативов – ревизионные союзы кооперативов и союзов кооперативов и их союзы – саморегулируемые организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Указанная “пирамида”, осуществляющая обязательный внешний аудит сельскохозяйственных кооперативов, в котором они совершенно не нуждаются, и государство своим Федеральным законом “О внесении изменения в статью 5 Федерального закона “Об аудиторской деятельности” от 28 декабря 2010 г.¹⁰² вовсе не обязывают их этому. Она была закреплена законодательно, несмотря не только на данные объективные обстоятельства, но и на тот непреложный юридический факт, что в принятых федеральных законах, в которых введен институт саморегулирования в форме СРО, представлены организации, объединяющие в порядке членства субъектов коммерческой *предпринимательской и профессиональной деятельности* в форме юридических лиц и профессиональных

¹⁰² См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 12.

участников рынков ценных бумаг и иных услуг – индивидуальных предпринимателей. Более того, начиная с 2003 г., происходило обсуждение проекта общего федерального закона о саморегулируемых организациях, основанных на принципе саморегулирования именно коммерческого предпринимательства в отдельных видах деятельности, а отнюдь не некоммерческой деятельности членов СРО, как это представлено в Законе о сельскохозяйственной кооперации.

Таким образом, формально-юридические конструкции СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и ее членов – ревизионных союзов несостоятельны, их внешняя правовая оболочка есть не что иное, как *камуфляж*. Практически же их возникновение и функционирование не только нецелесообразны, но и невостребованны, а также являются очевидным фактором общего ухудшения финансового состояния сельскохозяйственных кооперативов.

Фиктивный характер СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов проявляется и в закреплённых Законом о сельскохозяйственной кооперации их правах и функциях, в числе которых:

1) представительство в органах власти (новой вертикали) интересов членов СРО, т.е. ревизионных союзов, по вопросам, связанным с их деятельностью, созданием и деятельностью кооперативов (что для СРО не может быть законным по указанному выше характеру кооперативов как автономных организаций);

2) разработка правил осуществления ревизий и оказания сопутствующих услуг, кодекса профессиональной этики – во-первых, это одноактная, а не перманентная функция; во-вторых, несуразица: зачем устанавливать разные правила ревизий и кодексов профессиональной этики, если по простой логике они должны быть едиными: технология проведения контрольно-ревизионных мероприятий была хорошо разработана и практически обкатана учреждениями КРУ (контрольно-ревизионного управления Минфина СССР. Зачем изобретать что-то новое?

3) разработка требований к членству в СРО, т.е. к ревизионным союзам, в том числе и по приему в члены, приостановлению и прекращению членства. Эти требования должны быть едиными и составлять предмет не локального регулирования, но устанавливаться законом;

4) разработка рекомендаций и иных касающихся деятельности кооперативов и их союзов документов, примерных уставов кооперативов и

их союзов и образцов их внутренних документов (положений) – это опять же не иначе, как неправомерное вмешательство во внутренние дела кооперативов;

5) осуществление контроля за деятельностью ревизионных союзов по всем направлениям – это по существу единственная целевая (истинная) функция СРО, которая СРО должна проводиться по Закону о сельскохозяйственной кооперации путем осуществления плановых проверок по итогам года (один раз в два года) и внеплановых проверок на основании поступивших жалоб и предложений;

6) привлечение к ответственности членов СРО (т.е. ревизионные союзы), их руководителей и ревизоров-консультантов – не указано, к какой ответственности;

7) организация третейских разбирательств споров в соответствии с законодательством – неконкретно;

8) организация обучения, повышения квалификации, стажировок менеджеров и других работников *кооперативов и их союзов* – снова неправомерное вмешательство во внутренние дела кооперативов, не являющихся членами СРО, минуя ревизионные союзы, т.е. выход за пределы контроля их деятельности, который является единственно возможной и правомерной функцией СРО;

9) пропаганда идей и принципов сельскохозяйственной кооперации в средствах массовой информации – вот уж совсем надуманная функция СРО;

10) организация профессионального обучения лиц, желающих пройти аттестацию на право получения квалификационного аттестата ревизора-консультанта в форме квалификационного экзамена, организация *ежегодного* повышения квалификации ревизоров-консультантов – спорны, так как их осуществление собственными силами СРО по определению не может быть самодостаточным для такого ответственного дела. К тому же не во всех субъектах РФ хорошо себя оправдали учреждения по подготовке специалистов сельского хозяйства средней и высшей квалификации.

По Закону об аудиторской деятельности на СРО аудиторов, несмотря на их численное превосходство в сравнении со СРО ревизионных союзов, не может быть возложена эта функция; в этих целях создана единая компания аттестации аудиторов.

Абсолютно декларативно или иллюзорно сформулированы в Законе о сельскохозяйственной

кооперации (п. 10 ст. 33.1) права СРО, которые используются, что называется, “для красного словца”, например участвовать в обсуждении проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов субъектов РФ, государственных программ по вопросам создания и деятельности кооперативов, их налогообложения, ведения бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности – кому это нужно, в чьих интересах – СРО как юридического лица или отдельных ревизионных союзов как его членов; оспаривать от своего имени в установленном законодательством порядке нормативные правовые акты, решения, действия или бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы *кооперативов* и членов саморегулируемых организаций, т.е. ревизионных союзов, которые являются всего лишь контролерами, притом некоммерческими организациями.

Во-первых, юридически несостоятельна редакция абз. 1 п. 2 ст. 33.1 Закона о сельскохозяйственной кооперации: перечислены проекты нормативных правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам создания и деятельности кооперативов, поскольку эти органы власти не уполномочены принимать нормативные правовые акты по вопросам, касающимся правового статуса юридических лиц, ибо они относятся согласно ст. 71 Конституции РФ¹⁰³ к исключительной компетенции РФ как предмет гражданского права.

Во-вторых, практика показала, что при современном регламенте законотворческого процесса экспертиза проектов даже на федеральном уровне не проводится.

Да это и случается – лоббирование заинтересованных лиц всегда обеспечивает им победу, о чем свидетельствует тот факт, что на проект закона от 3 ноября 2006 г., которым была учреждена рассматриваемая (по существу, нелегитимная) модель юридического лица, именуемая как СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, от имени научной общественности в Совет Федерации было представлено отрицательное заключение, поддержанное рядом официальных должностных лиц властных структур. Несмотря на это силой мощного лоббирования со стороны разработчика проекта закона от 3 ноября 2006 г. он был принят.

Сложилась парадоксальная ситуация: в России как правовом государстве право не является

выражением воли граждан, но отражает частные интересы определенного круга лиц в их угоду с попранием принципов морали, нравственности, профессиональной этики.

Вышесказанное можно засвидетельствовать на примере правовых статусов СРО Россоюз “Чаянов” и РСО “Агроконтроль”, вытекающих из их уставов и иных локальных нормативных правовых актов.

Члены обеих СРО – ревизионные союзы – территориально разбросаны в каждой из них, и зоны обслуживания их различны: либо один ревизионный союз, либо несколько в рамках субъекта РФ (даже федерального округа).

СРО Россоюз “Чаянов” и РСО “Агроконтроль” имеют пакеты локальных нормативных правовых актов. Наиболее детально (даже чересчур) разработан устав СРО Россоюз “Чаянов”. В нем содержится немало надуманных и юридически несостоятельных положений, неработающих функций (вроде представительства и защиты интересов СРО, ревизионных союзов и входящих в них *сельскохозяйственных кооперативов* или организации фантастического разбирательства третейскими судами споров между ревизионными союзами). Но главное, что не может остаться без внимания, – это поползновение СРО на права сельскохозяйственных кооперативов, которые по отношению к СРО должны выступать как абсолютно автономные субъекты прав, не являясь по определению объектом управления. В этом можно убедиться на компетенции научно-технического совета СРО Россоюз “Чаянов”.

Органами управления СРО являются общее собрание представителей ее членов, наблюдательный совет и президента, специальным органом управления – научно-методический совет, который представлен как специальный коллегиальный орган управления, созданный в целях разработки правил СРО, кодекса профессиональной этики ревизоров-консультантов, *научно-технического и методического обеспечения* деятельности СРО, ее членов и входящих в них *сельскохозяйственных кооперативов и их союзов*.

Научно-методический совет избирается общим собранием представителей членов СРО в составе председателя и шести членов, которыми могут быть: исполнительный директор, члены наблюдательного совета, ревизор-консультант, имеющий высшее юридическое или экономическое образование, опыт профессиональной или научной деятельности в области бухгалтерского

¹⁰³ См.: Росс. газ. 1993. 25 дек.; 2009. 21 янв.

учета, аудита, экономики сельского хозяйства или юриспруденции не менее трех лет. В его компетенцию входят разработка и утверждение: 1) правил СРО, кодекса профессиональной чести ревизора-консультанта, *рекомендаций по вопросам создания и деятельности сельскохозяйственных кооперативов*, предложений СРО о принятии или изменении актов законодательства РФ, субъектов Федерации, муниципальных и иных нормативных правовых актов; 2) подготовка и утверждение *научно-практической, методической литературы*, компьютерных программ и электронных баз данных по вопросам сельскохозяйственной кооперации, деятельности СРО, ее членов и входящих в них *сельскохозяйственных кооперативов*.

Для работы научно-методического совета вводятся специальные целевые взносы в размере от 3 до 10 тыс. руб., т.е. можно наблюдать перевод деятельности СРО через научно-методический совет на коммерческую основу. Установлен тариф и для аттестации ревизоров-консультантов: при очном обучении – 3 тыс. руб., при заочном – 8 тыс. руб.

Одним словом, модель СРО Россоюз “Чаянов” представлена как частное научно-образовательное учреждение, функционирующее на средства сельскохозяйственных кооперативов и притягивающее на роль управленца по его собственной субординации.

Несмотря на неоправданно широкие полномочия СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, СРО Россоюз “Чаянов” предлагает очередные изменения в Закон о сельскохозяйственной кооперации¹⁰⁴, направленные на “уточнение” правового положения ревизионных союзов и объединивших их СРО.

Прежде всего предлагается значительное расширение компетенции ревизионных союзов. Если согласно действующей норме п. 5 ст. 31 Закона о сельскохозяйственной кооперации ревизионный союз осуществляет ревизии, то предлагается, что он будет осуществлять не только ревизии, но и сопутствующие ревизии услуги, естественно, на платной основе, что повлечет не что иное, как дополнительные расходы кооперативов и превращение ревизионных союзов из некоммерческих организаций в коммерческие.

Неопределенным с правовой позиции выглядит и предложение об утверждении федеральных

правил ревизионной деятельности, так как не уточняется, кем и в каком порядке будут приниматься эти правила.

Неоправданным, на наш взгляд, является ужесточение требований к ревизорам-консультантам, которые смогут осуществлять свою профессиональную деятельность не только при наличии аттестата (как в настоящее время), но и при условии ежегодного повышения квалификации, правила прохождения которой будут определяться саморегулируемой организацией. Обучение также будет осуществлять сама СРО. О фактической невозможности осуществления такой деятельности СРО уже отмечалось выше. О нецелесообразности такой частоты повышения квалификации мы также умолчим, ибо ответ и так слишком очевиден: как итог, увеличение расходов ревизионных союзов или самих ревизоров-консультантов.

Вызывает сомнение и предлагаемое снижение минимального количества ревизионных союзов с 40 до 30 для образования СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, что приведет к увеличению, с одной стороны, размера вступительного и членского взносов для ревизионных союзов, а с другой – безработицы ревизоров-консультантов.

В заключение следует отметить, что помимо саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов в России уже давно функционирует Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России (АККОР), а также Агропромобъединение России, осуществляющие функции координации, защиты интересов своих членов, в составе которых значатся сельскохозяйственные кооперативы, предоставление иных услуг, обозначенных и в числе установленных Законом о саморегулируемых организациях функций. Налицо недопустимое дублирование. Не многовато ли для “бедных” сельскохозяйственных кооперативов?

Концепция развития гражданского законодательства содержит отрицательную оценку правовой модели СРО всех видов деятельности, непризнание ее в качестве самостоятельной организационно-правовой формы и в силу этого, а также их публичных функций не находит места в Гражданском кодексе РФ.

На основании всего вышесказанного о рассматриваемых СРО “Агроконтроль” и “Чаянов” полагаем, что им не должно быть места в практической деятельности и прежде всего в новом

¹⁰⁴ Данные предложения размещены на сайте СРО Россоюз “Чаянов” // <http://www.chajnov.ru> (Дата обращения: 14 декабря 2013 г.).

законе о сельскохозяйственных кооперативах, необходимость принятия которого несомненна давно назрела.

Полагаем, что отрицательная характеристика правового статуса СРО, закрепленного в специальных федеральных законах, со стороны научной общественности и практических работников, а также доказанная нами юридическая и эконо-

мическая несостоятельность СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов являются достаточным обоснованием для общего вывода о том, что всю конструкцию ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и СРО необходимо аннулировать в действующем Законе о сельскохозяйственной кооперации и ликвидировать на практике.