

1

Понятие дисциплинарного производства

Статьей 50 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹ (далее — Закон о рынке ценных бумаг) установлено, что при создании саморегулируемой организации профессиональных участников рынка ценных бумаг обязательным является представление в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг правил и положений, содержащих требования, предъявляемые к саморегулируемой организации и ее членам, в отношении:

- защиты прав клиентов, включая порядок рассмотрения претензий и жалоб клиентов членов организации;
- соблюдения порядка рассмотрения претензий и жалоб членов организации;
- санкций и иных мер в отношении членов организации, их должностных лиц и (или) персонала и порядка их применения;
- контроля за исполнением санкций и мер, применяемых к членам организации, и порядка их учета.

Данные требования Закона о рынке ценных бумаг заложили правовую основу для становления дисциплинарного производства саморегулируемых организаций. Несмотря на то что в Законе о рынке ценных бумаг нет прямого упоминания дисциплинарного производства в нем существуют вполне определенные требования к СРО по поводу разработки нормативного порядка рассмотрения жалоб клиентов их участников, полномочий по применению санкций к чле-

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918 (с послед. изм.).

1. Понятие дисциплинарного производства

нам организации, осуществлению контроля за исполнением принятых мер.

Впоследствии данная законодательная основа осуществления дисциплинарного производства СРО на рынке ценных бумаг была еще более расширена после принятия Федерального закона от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»¹ (далее — Закон о защите прав инвесторов).

Статья 16 данного закона прямо установила, что СРО рассматривает жалобы и заявления инвесторов на действия ее участника (члена), его должностных лиц и специалистов в порядке, предусмотренном учредительными документами, правилами и стандартами ее деятельности.

По итогам рассмотрения жалобы и заявления СРО согласно закону вправе:

- применить к нарушителю санкции, установленные правилами и стандартами деятельности этой организации;
- рекомендовать своему участнику (члену) возместить инвестору причиненный ущерб во внесудебном порядке;
- исключить профессионального участника из числа своих участников (членов) и обратиться в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг с заявлением о принятии мер по аннулированию или приостановлению действия лицензии указанного профессионального участника на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;
- направить материалы по жалобе и заявлению в правоохранительные и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их компетенцией для рассмотрения.

Данный закон также очертил принцип подконтрольности дисциплинарного производства федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг, установив, что саморегулируемая организация обязана сообщить в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг об итогах рассмотрения жалоб и заявлений инвесторов и принятых ею решениях, что сформировало правовые основания для надзора со стороны данного государственного органа за дисциплинарным производством СРО.

¹ СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163 (с послед. изм.).

1. Понятие дисциплинарного производства

Закон о защите прав инвесторов также установил, что дисциплинарное производство — это не только право, но и обязанность СРО, указав, что в случае непринятия мер по законным и обоснованным жалобам и заявлениям инвесторов, неисполнения законодательства Российской Федерации о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг вправе применить к саморегулируемой организации санкции, установленные Законом о рынке ценных бумаг и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Дисциплинарное производство СРО на рынке ценных бумаг с учетом многолетнего вполне успешного опыта его существования было положено в основу специализированного законодательства. Согласно правилам Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹ (далее — Закон о СРО) дисциплинарное производство СРО нашло прямое официальное признание в законодательстве и было возведено из ранга неоднозначного полномочия СРО, правовая природа которого недостаточно ясна, в статус законом установленной прямой обязанности практически любой саморегулируемой организации.

В соответствии с ч. 4 ст. 3 Закона о СРО случае, если иное не установлено федеральным законом, для осуществления деятельности в качестве саморегулируемой организации некоммерческой организацией должны быть созданы специализированные органы, осуществляющие контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности и рассмотрение дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных внутренними документами саморегулируемой организации.

Частью 5 ст. 4 Закона о СРО предусмотрено, что саморегулируемая организация должна установить меры дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемой организации за нарушение требований стандартов и правил саморегулируемой организации.

В соответствии со ст. 6 Закона о СРО применение мер дисциплинарной ответственности, предусмотренных данным федеральным за-

¹ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076 (с послед. изм.).

1. Понятие дисциплинарного производства

коном и внутренними документами СРО в отношении ее членов, является основной функцией любой саморегулируемой организации.

Часть 8 ст. 9 Закона о СРО устанавливает порядок направления материалов проверки деятельности участника СРО в ее дисциплинарный орган для рассмотрения дел о применении в отношении него мер дисциплинарного воздействия.

Статьей 10 Закона о СРО впервые на уровне законодательства регламентирован порядок применения мер дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемой организации.

В частности, установлено, что в каждой саморегулируемой организации должен быть создан орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, который обязан рассматривать жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности.

Рассмотрение дисциплинарных дел должно осуществляться в особом процессуальном порядке согласно процедуре рассмотрения жалоб и возбужденных на их основе дисциплинарных дел о нарушениях, определенных внутренними документами саморегулируемой организации (уставом, положением о членстве, дисциплинарным кодексом или правилами применения мер дисциплинарной ответственности, правилами этики членов СРО и др.).

Если изначально вопрос регулирования процедуры рассмотрения дисциплинарных дел был отнесен к ведению самих СРО, то Закон О СРО прямо определил ряд основных процедурных требований к дисциплинарному производству СРО, в частности, законом предусмотрено, что при рассмотрении жалоб на действия членов саморегулируемой организации орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия обязан приглашать на свои заседания лиц, направивших такие жалобы, а также членов саморегулируемой организации, в отношении которых рассматриваются дела о применении мер дисциплинарного воздействия.

Аналогично подвергнут законодательной регламентации вопрос об основных возможных мерах дисциплинарного воздействия, применяемых к членам СРО. Указано, что орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия в случаях, установленных само-

1. Понятие дисциплинарного производства

регулируемой организацией, вправе принять решение о применении следующих мер дисциплинарного воздействия:

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

Законодатель в Законе о СРО настолько увлекся детализацией процедур, которые изначально регулировались внутренними документами саморегулируемых организаций, что установил очень запутанный порядок принятия решений членами дисциплинарного органа СРО, во многом по стилю построения норм схожий с процедурами принятия решений в акционерных обществах согласно Федеральному закону от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹.

Согласно Закону о СРО некоторые решения должны приниматься большинством голосов членов органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия и вступают в силу с момента их принятия указанным органом. Решение, предполагающее в качестве меры дисциплинарного воздействия рекомендацию коллегиальному органу управления об исключении из членов СРО, может быть принято не менее чем 75% голосов членов органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия.

Таким образом, если, например, в дисциплинарном комитете или комиссии СРО три члена, решение о рекомендации об исключении из членов организации должно приниматься единогласно, что, например, при общем кворуме принятия не менее половины от общего числа членов дисциплинарного органа весьма проблематично. На практике собрать всех членов дисциплинарного комитета на каж-

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1 (с послед. изм.).

1. Понятие дисциплинарного производства

дое заседание практически невозможно, что неоправданно усложняет и затягивает процедуры дисциплинарного производства, особенно если принять во внимание, что рекомендация дисциплинарного комитета не имеет обязательного значения для коллегиального руководящего органа СРО, принимающего окончательное решение по дисциплинарному делу.

Чрезвычайно подробно регулируя процедурные вопросы дисциплинарного производства, Закон о СРО определил, что СРО в течение двух рабочих дней со дня принятия органом по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия решения о применении мер дисциплинарного воздействия в отношении члена саморегулируемой организации направляет копии такого решения члену саморегулируемой организации, а также лицу, направившему жалобу, по которой принято такое решение. Срок в два рабочих дня, очевидно, был взят, что называется, «с потолка», почему не три дня или не один? Непонятно. Дисциплинарными комитетами, как правило, принимается по несколько решений за одно заседание, от двух, четырех и более. Оформлением решений в большинстве случаев занимается один член дисциплинарного комитета, являющийся уполномоченным сотрудником СРО. Оформить шесть решений за два дня ему придется, возможно, за счет сокращения их мотивировочной части. В связи с этим данное недостаточное взвешенное требование закона усложнило дисциплинарные процедуры СРО и гипотетически снизило их качество.

Частью 7 ст. 10 Закона о СРО предусмотрено, что решение о рекомендации об исключении не может быть обжаловано членом саморегулируемой организации в постоянно действующий коллегиальный орган управления саморегулируемой организации. Почему в отношении данного решения участники саморегулируемой организации лишены возможности обжаловать решение в принципе понятно, поскольку оно не вступит в силу в случае истечения срока на обжалование, тем не менее самой по себе такой рекомендации для удара по деловой репутации члена СРО вполне достаточно, и она является вполне полноценной санкцией, мало чем отличающейся от других, и поэтому все же подлежащей обжалованию.

В ч. 8 ст. 10 Закона о СРО указано, что решение постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации об исключении лица из членов саморегулируемой ор-

1. Понятие дисциплинарного производства

организации может быть обжаловано лицом, исключенным из членов саморегулируемой организации, в суд в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Тем не менее непонятно, почему в законе сделано специальное указание о праве на судебное обжалование лишь одного из нескольких возможных видов дисциплинарных решений. Обжаловано в суде может быть любое решение дисциплинарного органа саморегулируемой организации.

Интересным также является правило Закона о СРО в части зачисления денежных средств, полученных саморегулируемой организацией в результате наложения на члена саморегулируемой организации штрафа, в компенсационный фонд саморегулируемой организации. Видимо, таким образом законодатель решил снять с СРО возможные обвинения в заинтересованности в получении денежных средств в виде дисциплинарных штрафов в большем размере и связанном с этим стремлением злоупотребить дисциплинарным производством. Другое логическое объяснение появлению данного ограничения в законе дать трудно.

Дисциплинарное производство упомянуто также целым рядом других федеральных законов, регулирующих порядок создания и деятельности различных саморегулируемых организаций.

Согласно ст. 22 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹ саморегулируемые организации арбитражных управляющих вправе применять в отношении своих членов предусмотренные учредительными и иными документами меры дисциплинарной ответственности, в том числе исключение из членов саморегулируемой организации, поскольку арбитражными управляющими являются физические лица, граждане Российской Федерации (ст. 2 указанного закона). Данным законом впервые были предусмотрены саморегулируемые организации, объединяющие физических лиц, уполномоченные на применение в отношении своих участников мер дисциплинарной ответственности.

Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»² установлено, что саморегулируемая организация оценщиков обязана применять меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные законом и

¹ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190 (с послед. изм.).

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813 (с послед. изм.).

1. Понятие дисциплинарного производства

внутренними документами саморегулируемой организации оценщиков, в отношении своих членов. Данные саморегулируемые организации также объединяют в своих рядах физических лиц — оценщиков или субъектов оценочной деятельности согласно ст. 4 указанного закона.

В соответствии с п. 4 абз. 1 ст. 32 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»¹ саморегулируемые организации вправе применять в отношении членов саморегулируемой организации предусмотренные учредительными и иными документами саморегулируемой организации меры ответственности, в том числе исключение из членов саморегулируемой организации.

Таким образом, современное законодательство Российской Федерации, регулирующее порядок создания и деятельности саморегулируемых организаций, содержит прямые указания в отношении полномочия, а чаще — обязанности создания органов дисциплинарного производства и применения мер дисциплинарного воздействия к своим участникам.

Тем не менее ни один из федеральных законов, даже, казалось бы, крайне подробный в отдельных частях его ст. 10 Закон о СРО, не содержит однозначного определения существа дисциплинарного производства, его правовой природы и основных принципов его осуществления.

¹ СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232 (с послед. изм.).