

**Федеральный закон
«О саморегулируемых
организациях»
от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ**

Принят Государственной Думой
Одобен Советом Федерации

16 ноября 2007 года
23 ноября 2007 года

СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076

*(в ред. федеральных законов от 22.07.2008 № 148-ФЗ,
от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 28.04.2009 № 62-ФЗ,
от 27.12.2009 № 374-ФЗ)*

Текст закона приводится по состоянию на 29 июня 2010 г.

Статья 1. Предмет регулирования и сфера действия настоящего Федерального закона

1. Настоящим Федеральным законом регулируются отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

2. Особенности приобретения, прекращения статуса саморегулируемых организаций, правового положения саморегулируемых организаций, деятельности саморегулируемых организаций, порядка приема в члены саморегулируемой организации и прекращения членства в саморегулируемой организации, порядка осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения саморегулируемыми организациями мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов, а также порядка осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением саморегулируемыми организациями, объединяющими субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенных видов, требований законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность указанных субъектов, и законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях могут устанавливаться федеральными законами.

(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 148-ФЗ)

3. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестицион-

ных 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. Отношения, возникающие в связи с приобретением или прекращением статуса таких саморегулируемых организаций, их деятельностью, а также в связи с осуществлением взаимодействия таких саморегулируемых организаций и их членов, потребителей их услуг (работ), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, определяются федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности.

1. В ч. 1 комментируемой статьи говорится об общественных отношениях, входящих в предмет регулирования данного федерального закона:

- общественные отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса СРО;
- общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью СРО;
- общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением взаимодействия СРО и их членов;
- общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением взаимодействия СРО и потребителей произведенных их членами товаров (работ, услуг);
- общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением взаимодействия СРО и органов публичной исполнительной власти — федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Определение же самого понятия СРО дано в ч. 1 ст. 3 комментируемого закона: **СРО** признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных данным федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъек-

тов профессиональной деятельности определенного вида (см. комментарий к указанной статье).

В комментируемой норме фиксируется обособленность и самостоятельность предмета регулирования данного правового института. Определяя его место в системе законодательства РФ, видно, что он базируется на двух основных отраслях российского права — гражданском и административном.

2. В ч. 2 данной статьи говорится о **возможности закрепления федеральными законами особенностей приобретения и прекращения статуса СРО, деятельности СРО и порядка осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением СРО требований законодательства РФ, регулирующего деятельность указанных субъектов.**

Так, ст. 21 Закона о банкротстве закрепляется статус СРО арбитражных управляющих. В ст. 22 определены права и обязанности СРО арбитражных управляющих.

Закон об оценочной деятельности в ст. 22–22.2 устанавливает понятие, функции, права и обязанности СРО оценщиков. Так, статус СРО оценщиков приобретается некоммерческой организацией в соответствии с положениями ст. 22 с даты ее включения в единый государственный реестр СРО оценщиков.

Нормами Закона об аудиторской деятельности определяется статус СРО аудиторов, аудиторских организаций. В соответствии со ст. 17 некоммерческая организация включается в государственный реестр СРО аудиторов при условии соответствия ее следующим требованиям:

- а) объединения в составе СРО в качестве ее членов не менее 700 физических лиц или не менее 500 коммерческих организаций, соответствующих требованиям к членству в такой организации;
- б) наличия утвержденных правил осуществления внешнего контроля качества работы членов СРО аудиторов и принятого кодекса профессиональной этики аудиторов;
- в) обеспечения СРО аудиторов дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами посредством формирования компенсационного фонда (фондов) СРО аудиторов.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»¹ статус СРО в сфере рекламы вскрывается из определения понятия СРО в сфере рекламы как объединения рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей и иных лиц, созданного в форме ассоциации, союза или некоммерческого партнерства в целях представительства и защиты интересов своих членов, выработки требований соблюдения этических норм в рекламе и обеспечения контроля за их выполнением.

Патентные поверенные вправе создавать в соответствии с законодательством РФ общественные объединения патентных поверенных и (или) быть их членами (участниками), а также создавать СРО патентных поверенных. Статьей 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных»², например, установлена процедура извещения о создании СРО в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности для внесения соответствующих сведений в реестр СРО патентных поверенных.

Отдельным нормативным правовым актом регулируются статус и процедура создания кадастровыми инженерами СРО в сфере кадастровой деятельности в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»³.

Подводя итог, можно смело говорить о том, что нормы вышеуказанных федеральных законов являются специальными по отношению к нормам комментируемого Закона, что свидетельствует о более общей регламентации статуса, прав и обязанностей СРО нормами комментируемого нормативного правового акта.

3. В последней части ст. 1 комментируемого закона говорится о **конкретных видах СРО, не входящих в предмет регулирования данного федерального закона**, т.е. данная норма предусматривает, что отношения, возникающие в связи с приобретением или прекращением статуса таких СРО, их деятельностью, а также в связи с осуществлением взаимодействия таких СРО и их членов, потребителей

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

² СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 24.

³ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017 (с послед. изм.).

их услуг (работ), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, определяются федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности.

С СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг начался процесс формирования нормативной правовой базы саморегулирования. В настоящее время статус указанных СРО регламентирован нормами Закона о РЦБ, а также Федеральным законом от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»¹.

Статус СРО управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний паевых инвестиционных фондов определен нормами Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах». В соответствии со ст. 57 СРО управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и некоммерческих пенсионных фондов является некоммерческая организация, имеющая соответствующее разрешение, основанная на членстве управляющих компаний. СРО управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и некоммерческих пенсионных фондов является разновидностью СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В ст. 58 указанного закона установлены права СРО акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и некоммерческих пенсионных фондов, отличающиеся от прав СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг в регулировании рынка ценных бумаг по Закону о РЦБ. Статьей 59 установлены требования, предъявляемые к СРО управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов и паевых инвестиционных фондов, отличающиеся от общих требований к СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Так, например, для получения статуса СРО управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов или паевых инвестиционных фондов организация, созданная управляющими компаниями, представляет заявление и иные документы в соответствии с требова-

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

ниями нормативных правовых актов. Организация, учрежденная не менее чем 10 профессиональными участниками рынка ценных бумаг, вправе подать заявление о приобретении ею статуса СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг. Организация, созданная профессиональными участниками рынка ценных бумаг, приобретает статус СРО на основании разрешения, которое включает все права, предусмотренные ст. 50 Закона о РЦБ.

Понятие, порядок учреждения, полномочия, права и обязанности СРО негосударственных пенсионных фондов закреплены законодателем в ст. 36.26 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»¹.

СРО жилищных накопительных кооперативов посвящена ст. 56 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»², в которой законодатель доводит до сведения их права и обязанности в данной области деятельности.

Совсем недавно был принят Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»³, которым наиболее полно и объемно установлен статус СРО системы кредитных потребительских кооперативов различных видов и уровней, их союзов (ассоциаций).

Основополагающие положения СРО кредитных организаций собраны в Федеральном законе от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁴. Соответственно правовой статус СРО кредитных организаций относительно их взаимодействия с Центральным банком РФ регулируется Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵.

Права бюро кредитных историй создавать СРО для защиты и представления интересов своих членов, координации их деятельности, удовлетворения их научных, информационных и профессиональных интересов, решения иных совместных задач бюро кредит-

¹ СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071 (с послед. изм.).

² СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 41; 2006. № 43. Ст. 4412; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3627.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492 (с послед. изм.).

⁵ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790 (с послед. изм.).

ных историй находят закрепление в п. 3 ст. 9 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях»¹.

Следует отметить, что определенный в ч. 3 комментируемой статьи перечень СРО не является исчерпывающим. Думается, что в дальнейшем, с развитием российской экономики и становлением настоящего правового государства и гражданского общества, перечень областей, в которых будет применяться институт саморегулирования, значительно расширится и действующее законодательство РФ будет дополнено соответствующими специализированными федеральными законами.

На наш взгляд, можно также рассматривать в качестве схожих с СРО такие виды некоммерческих организаций, как нотариальные палаты, регулированию деятельности которых посвящены Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1², адвокатские палаты РФ, деятельность которых закреплена в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»³, Кодексе профессиональной этики адвоката⁴, принятом первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г. Думается, данные некоммерческие организации имеют ряд схожих с СРО черт, но в соответствии с действующим российским законодательством в качестве СРО не определяются, что опять же, на наш взгляд, является правильным.

Статья 2. Понятие саморегулирования

1. Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

¹ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 44; № 30 (ч. 2). Ст. 3121; 2007. № 31. Ст. 4011.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357 (с послед. изм.).

³ СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102 (с послед. изм.).

⁴ Российская газета. 2005. 5 окт.

2. Саморегулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации.

3. Для целей настоящего Федерального закона под субъектами предпринимательской деятельности понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определенную в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации предпринимательскую деятельность, а под субъектами профессиональной деятельности — физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами.

(в ред. Федерального закона от 22.07.2008 № 148-ФЗ)

1. В ч. 1 ст. 2 дается понятийный аппарат комментируемого закона. Понятие «саморегулирование» будет, на наш взгляд, правильно рассмотреть через призму обязательных признаков саморегулирования, определенных законодателем.

Первым признаком саморегулирования является **самостоятельность** деятельности, что означает свободу действий хозяйствующих субъектов, которая обеспечивается путем предоставления соответствующей экономической системе полномочий, необходимых для эффективного управления протекающими в ней производственными и хозяйственными процессами.

Вторым признаком саморегулирования является **инициативность** деятельности, т.е. проявление членами саморегулирования социальной активности, связанной с выдвижением новых идей или форм этой деятельности.

Третьим признаком саморегулирования является то, что саморегулирование осуществляется **в форме деятельности** — специфическом виде активности, направленном на познание и творческое преобразование окружающего мира, включая саму организацию и условия ее существования.

Четвертым характеризующим признаком саморегулирования является **круг субъектов** саморегулирования, к которым относятся субъекты предпринимательской или профессиональной деятельности, входящей в сферу данного вида саморегулирования.

В-пятых, саморегулирование характеризуется своим **содержанием**, состоящим из двух взаимодополняющих основных направлений:

- разработка и установление стандартов и правил деятельности;
- контроль за соблюдением требований стандартов и правил.

Под разработкой понимается создание новых правовых положений (норм), регламентирующих предмет саморегулирования. Установление стандартов и правил означает придание им необходимой правовой формы и приобретение ими легитимности в установленном действующим законодательством порядке.

Согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона «О саморегулируемых организациях» саморегулирование оформляется как комплексное явление с особой системой взаимоотношений хозяйствующих субъектов друг с другом и с государством, которому присущи следующие цели:

- поддержание высоких стандартов предпринимательской деятельности и деловой этики в отрасли;
- создание альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства;
- снижение объема государственного регулирования деятельности субъектов саморегулирования.

2. В ч. 2 комментируемой статьи говорится о таком важном принципе саморегулирования входящих в СРО членов — субъектов предпринимательской деятельности или профессиональной деятельности, как **условие объединения**.

С помощью совмещения каждым членом как своего материального вклада, так и нематериального (например, профессионального опыта, знаний и мастерства) возникает специализированное СРО, в наибольшей мере способное обеспечить права и интересы не только членов СРО, но и потребителей товаров (работ, услуг) его членов.

Понятие **объединения** можно обозначить как основанное на членстве, добровольное либо в силу закона, сообщество субъектов, обладающих правами и обязанностями, с целью осуществления следующих их основных функций:

- координация деятельности членов;
- представление интересов членов перед третьими лицами;
- защита интересов членов.

Условия и порядок приобретения некоммерческой организацией статуса СРО определены в ст. 3 комментируемого закона.

Порядок уведомления государственных органов о создании и участниках СРО в каждом конкретном виде СРО закреплен в специализированных законах, касающихся данных видов деятельности, например, если речь идет о патентных поверенных, должен быть уведомлен федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности с учетом положений Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹.

3. В последней ч. 3 ст. 2 комментируемого закона дается определение субъектов предпринимательской деятельности и субъектов профессиональной деятельности.

Под **субъектами предпринимательской деятельности** понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определяемую в соответствии с ГК РФ предпринимательскую деятельность.

Необходимыми атрибутами для осуществления предпринимательской деятельности физическим лицом являются правоспособность физического лица (ст. 17 ГК РФ) — способность иметь гражданские права и нести обязанности — и дееспособность физического лица (ст. 21 ГК РФ) — способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их.

Для осуществления предпринимательской деятельности юридическими лицами необходимыми атрибутами являются правоспособность юридического лица (ст. 49 ГК РФ) — способность иметь гражданские права и нести связанные с деятельностью обязанности — и деликтоспособность юридического лица (следует по смыслу из понятия «юридическое лицо», содержащегося в ст. 48 ГК РФ) — способность нести ответственность, быть истцом и ответчиком в суде. Согласно п. 2 ст. 51 ГК РФ юридическое лицо считается созданным

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.

со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Понятие **предпринимательской деятельности** дано в ст. 2 ГК РФ — это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Под **субъектами профессиональной деятельности** подразумеваются физические лица, не зарегистрированные в качестве предпринимателей, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами.

На наш взгляд, субъектами профессиональной деятельности могут быть также юридические лица — некоммерческие организации, поскольку нет законодательного запрета как на осуществление некоммерческими организациями профессиональной деятельности, так и на объединение некоммерческих организаций в специализированную СРО, соответствующую виду профессиональной деятельности членов этой СРО.

Законодатель легитимно не закрепил понятие **«профессиональная деятельность»**, которой, на наш взгляд, является любая активная, не запрещенная законом деятельность, осуществляемая на профессиональной основе лицом, обладающим в необходимых случаях специальными познаниями и (или) профессиональным образованием (физические лица) или специальной правосубъектностью (юридические лица — некоммерческие организации).

Думается, необходимо обратить внимание на то, что оценочная деятельность в ст. 3 Закона об оценочной деятельности определена в качестве профессиональной деятельности. СРО в данной сфере объединяет индивидуальных предпринимателей-оценщиков, оценочные организации и оценщиков. Соответственно индивидуальные предприниматели — оценщики, оценочные организации — являются членами СРО как субъекты предпринимательской деятельности, а оценщики, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, — как субъекты профессиональной деятельности.