

Предпринимательское право

Е. Е. Енькова*

Роль стандартов и правил в деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих

Аннотация. В статье применительно к деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих рассмотрены категории «стандарты» и «правила», указаны их виды, исследованы правовая природа данных актов, а также вопросы разработки, утверждения и контроля за их соблюдением. **Ключевые слова:** несостоятельность, банкротство, саморегулируемая организация, СРО арбитражных управляющих, федеральные стандарты, стандарты и правила СРО.

DOI: 10.17803/1994-1471.2015.59.10.120-126

Прежде чем рассуждать о роли стандартов и правил в деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, исследовать особенности процедуры их утверждения и специфику содержания, целесообразно уяснить значение данных категорий, определить их сущность.

Понятие, правовая природа стандартов и правил

В языкоznании понятия «стандарты» и «правила» весьма близки по своей сути, хотя и различаются оттенками смысла. Так, в словарной литературе¹ термин «стандарт» (от англ. *standart* — норма, образец) означает:

- 1) образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов (стандарт может быть разработан как на материальные

предметы (например, продукцию), так и на нормы, правила, требования в различных областях);

- 2) типовой образец, которому что-либо должно удовлетворять по размерам, форме, качеству; единая (типовая) форма организации, осуществления чего-либо;
- 3) документ, содержащий в себе соответствующие сведения.

Под правилом С. И. Ожегов и Н. Ю. Шведова понимают положение, в котором отражена закономерность; постановление, предписание, устанавливающее порядок чего-нибудь. Т. Ф. Ефремова полагает, что правило — это принцип, служащий руководством в чем-либо; от правное положение, установка, лежащая в основе чего-либо; норма поведения, принятая кем-либо.

Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»² (далее — Закон о СРО) под стандартами и правилами предпринима-

¹ См. соответственно: Лингвистический энциклопедический словарь / гл. ред. В. Н. Ярцева. М. : Советская энциклопедия, 1990 ; Ефремова Т. Ф. Новый толково-образовательный словарь русского языка. М. : Дрофа, 2000 ; Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1994.

² Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

© Енькова Е.Е., 2015

* Енькова Екатерина Евгеньевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[enkova.e.e@yandex.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

тельской и профессиональной деятельности понимаются требования к осуществлению предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами СРО.

В Законе о СРО исследуемые категории не разграничены. Они используются как тождественные и в некоторых подзаконных нормативных актах³. Однако законодатель с учетом специфики регулируемой сферы отношений допускает возможность иного подхода. Так, стандарты и правила различаются в Градостроительном кодексе РФ⁴, согласно ч. 2 ст. 555⁵ которого стандарты СРО — это документ, устанавливающий в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании правила выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, требования к результатам указанных работ, системе контроля за их выполнением; а правила саморегулирования — документ, устанавливающий требования к предпринимательской деятельности членов СРО, за исключением требований, установленных законодательством РФ о техническом регулировании.

В доктрине высказывается мнение о том, что «правила» являются родовой категорией по отношению к «стандартам»⁶.

Правовая природа стандартов и правил спорна. Не вдаваясь в дискуссию, укажем основные точки зрения⁷. Суждение о том, что стандарты и правила являются собой особую разновидность подзаконных нормативных

³ См., например: постановление Правительства РФ от 23 сентября 2002 г. № 696 «Об утверждении федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3797.

⁴ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

⁵ См.: Басова А. В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права // Юридический мир. 2008. № 4. С. 60, 61.

⁶ См. подробнее: Ершова И. В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Право и бизнес. Приложение к журналу «Предпринимательское право». 2014. № 3. С. 10.

⁷ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

правовых актов, имеет как сторонников, так и оппонентов. Существует мнение, что правила СРО — один из способов унификации обычаем делового оборота и деловых обыкновений. Наиболее обоснованной представляется позиция, которую разделяют многие авторы, согласно которой это локальные нормативные акты, причем обязательность их принятия предусмотрена законом.

СТАНДАРТЫ И ПРАВИЛА СРО АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ

Нормотворческая функция СРО

В соответствии с п. 2 ст. 21 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве) наличие разработанных в соответствии с требованиями данного Закона и являющихся обязательными для выполнения членами саморегулируемой организации арбитражных управляемых (далее также — СРО арбитражных управляемых, СРО АУ) стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляемых является одним из обязательных требований, совокупность которых необходима для легитимации СРО посредством включения сведений о ней в единый государственный реестр СРО арбитражных управляемых.

В научной литературе функции саморегулируемых организаций подразделяют на частноправовые (направлены на удовлетворение в первую очередь интересов членов СРО) и публично-правовые (их реализация затрагивает не только членов СРО, но и участников рынка, государство и общество в целом)⁸. Примером последних служит нормотворческая функция — разработка стандартов и правил.

Стандарты и правила следует рассматривать в качестве формы саморегулирования. Вместе с тем, как справедливо замечает И. В. Ершова, если принятые в конкретной СРО стандарты и правила не включают иные, помимо законодательных, требования, такие локальные акты не содержат положения саморегулирования, а лишь дублируют положе-

⁸ См.: Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 25.

ния закона. В таком случае, очевидно, не происходит реализации СРО нормотворческой функции⁹.

Вопросы разработки, утверждения, контроля за соблюдением правил и стандартов

Обязанности СРО АУ по разработке и установлению обязательных для выполнения членами СРО стандартов и правил профессиональной деятельности, а также контролю за их соблюдением закреплены в п. 2 ст. 22 Закона о банкротстве. Однако законодатель не определил орган СРО, который должен разработать проекты стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих.

Вместе с тем функция по утверждению стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих, внесению в них изменений возложена на коллегиальный орган управления СРО АУ (п. 7 ст. 211 Закона о банкротстве). В целях раскрытия информации СРО АУ обязана на своем официальном сайте в сети Интернет размещать в электронной форме утвержденные стандарты и правила (п. 2 ч. 2 ст. 7 Закона о СРО, п. 1 ст. 221 Закона о банкротстве).

Для осуществления контроля за соблюдением членами СРО требований федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности (наряду с федеральными законами, нормативными правовыми актами РФ) и рассмотрения дел о применении в отношении членов СРО мер дисциплинарного воздействия в императивном порядке формируются самостоятельные специализированные органы (п. 9 ст. 211).

Так, в качестве одной из форм контроля за деятельностью арбитражного управляющего следует назвать участие в собрании кредиторов без права голоса представителя саморегулируемой организации, членом которой является арбитражный управляющий, утвержденный в деле о банкротстве (абзац первый п. 1 ст. 12 Закона о банкротстве).

⁹ См.: Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Норма, 2015. С. 27.

Наконец, утверждение мер дисциплинарного воздействия, порядка и основания их применения, порядка рассмотрения дел о нарушении членами СРО АУ законодательства РФ, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности отнесено к компетенции общего собрания членов СРО арбитражных управляющих (п. 4 ст. 211). Среди возможных мер дисциплинарной ответственности за нарушение действующих требований — предупреждение, штраф, исключение из членов СРО, что влечет отстранение от всех дел о банкротстве.

В соответствии с установленными требованиями СРО АУ проводятся плановые и внеплановые проверки деятельности своих членов. А деятельность СРО, в свою очередь, является предметом проверки со стороны Росреестра¹⁰. На официальном сайте Росреестра размещен План-график проведения проверок саморегулируемых организаций арбитражных управляющих центральным аппаратом Росреестра на 2015 год, утвержденный приказом Росреестра от 21 октября 2014 г. № 506. В текущем году планируется проверить деятельность 17 СРО АУ, все проверки определены как выездные¹¹.

Исходя из анализа полномочий органов управления и специализированных органов СРО АУ, а также с учетом того факта, что перечень специализированных органов СРО, содержащийся в Законе о банкротстве, не является исчерпывающим (решения о создании таких органов, утверждении положений о них и правил осуществления ими деятельности принимает коллегиальный орган управления), представляется, что разработка проектов стандартов и правил профессиональной деятельности АУ может быть возложена на один из специализированных органов, созданный с этой целью.

¹⁰ См. подробнее: Енькова Е. Е. Реализация контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Предпринимательское право. 2014. № 4. С. 18—26.

¹¹ Официальный сайт Росреестра в сети Интернет. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/kontrol-nadzor-za-deyatelnostyu-samoreguliruemymkh-organizatsiy-arbitrazhnykh-upravlyayushchikh-/plan-provedeniya-proverok2/>.

Виды стандартов и правил

Следует отметить, что стандарты и правила СРО АУ не всегда регулируют именно профессиональную деятельность арбитражных управляющих; зачастую они касаются функционирования самой саморегулируемой организации. К числу первых можно отнести в том числе стандарт по анализу финансового состояния должника, правила деловой этики арбитражных управляющих — членов СРО¹²; примером вторых служат правила прохождения стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего; правила представления информации членами СРО в форме отчетов.

Качество утвержденных СРО АУ и действующих в настоящее время стандартов и правил представители Минэкономразвития России оценили как приемлемое, отметив при этом, что набор указанных правил достаточно разнороден и существенно отличается в зависимости от конкретной саморегулируемой организации¹³. В отдельных случаях стандарты и правила представляют собой единый документ, регулирующий все необходимые сферы профессиональной деятельности арбитражных управляющих, в других — это множество документов, каждый из которых регулирует лишь достаточно узкую сферу отношений, возникающих в результате осуществления арбитражными управляющими своей профессиональной деятельности.

Отсутствие единообразия в утвержденных стандартах и правилах вносит неясность при определении и оценке конкретных норм, которыми должен руководствоваться арбитражный управляющий, являющийся членом той или иной СРО.

¹² По мнению В. А. Лаптева, кодекс этики или кодекс корпоративного поведения СРО представляет собой корпоративный правовой обычай, который следует отличать от локальных нормативных актов СРО. Подробнее см: Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Норма, 2015. С. 41.

¹³ См.: Саморегулирование в арбитражном управлении (доклад подготовлен Департаментом корпоративного управления Минэкономразвития России) // Арбитражный управляющий. 2011. № 3.

Ситуацию призваны улучшить нормы Закона о банкротстве, предусматривающие разработку профессиональным сообществом единых федеральных стандартов профессиональной деятельности арбитражных управляющих и самих саморегулируемых организаций, подлежащих в последующем утверждению регулирующим органом.

Таким образом, в регламентации деятельности СРО арбитражных управляющих следует различать федеральные и локальные стандарты и правила. При этом стоит подчеркнуть, что в отношении федеральных актов законодатель использует исключительно термин «стандарты».

Федеральные стандарты

Понятие «федеральные стандарты» было включено в ст. 2 Закона о банкротстве Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 219-ФЗ¹⁴ и дополнено на основании Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 405-ФЗ¹⁵.

Итак, федеральные стандарты — федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и федеральные стандарты деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, разработанные национальным объединением саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, утвержденные регулирующим органом в соответствии с Законом о банкротстве и являющиеся обязательными для исполнения арбитражными управляющими и СРО арбитражных управляющих.

В качестве Национального объединения СРО арбитражных управляющих выступает Российский союз саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (РССОАУ, соответствующая запись включена в единый государственный реестр СРО арбитражных

¹⁴ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и статьи 1 и 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4188.

¹⁵ Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» // URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 2 декабря 2014 г.).

управляющих 03.07.2009 за номером 0028). Функции регулирующего органа возложены на Минэкономразвития России¹⁶.

Согласно п. 3 ст. 3 Закона № 405-ФЗ до утверждения в установленном порядке указанных федеральных стандартов подлежат применению нормативные правовые акты¹⁷, изданные до дня вступления в силу данного Закона.

Как следует из легального определения федеральных стандартов, таковыми признаются лишь стандарты, разработанные национальным объединением СРО арбитражных управляющих. Вместе с тем п. 9 ст. 261 Закона о банкротстве закрепляет право указанного объединения разрабатывать федеральные стандарты. Иными словами, нет механизма понуждения национального объединения к их разработке. При отсутствии волеизъявления со стороны Российского союза СРО арбитражных управляющих федеральные стандарты в сфере несостоятельности так и не будут приняты. В связи с этим следует предусмотреть в Законе о банкротстве вместо права соответ-

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

¹⁷ В настоящее время применяются утвержденные приказами Минэкономразвития России от 12 марта 2011 г. № 102 — федеральный стандарт «Требования саморегулируемой организации арбитражных управляющих к арбитражному управляющему по исполнению им обязанности заключить договор обязательного страхования ответственности» и от 20 февраля 2012 г. № 72 — федеральный стандарт профессиональной деятельности арбитражных управляющих «Правила ведения Реестра требований о передаче жилых помещений», от 18 декабря 2012 г. — федеральный стандарт деятельности СРО АУ «Правила проведения стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего», от 26 декабря 2013 г. № 785 — федеральный стандарт деятельности СРО АУ «Требования к аккредитации саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих операторов электронных площадок, осуществляющих обеспечение проведения торгов в электронной форме при продаже имущества (предприятия) должника в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве» и № 786 — федеральный стандарт деятельности СРО АУ «Требования к организации повышения уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих». Подготовлены проекты еще четырех федеральных стандартов (например, Правила осуществления контроля и проведения проверки саморегулируемой организацией арбитражных управляющих своих членов).

ствующую обязанность (п. 10 ст. 261) национального объединения СРО АУ.

Несмотря на указанный просчет с точки зрения юридической техники, РССОАУ достаточно активно участвует в нормотворчестве. Так, письмом от 7 ноября 2014 г. № 1-03/94 РССОАУ направил в Минэкономразвития России для утверждения в качестве федерального стандарта Перечень обязательных сведений, включаемых саморегулируемой организацией в реестр арбитражных управляющих, и порядок ведения саморегулируемой организацией такого реестра, утвержденный общим собранием членов РССОАУ (протокол от 30.10.2014 № 27), а также предложения по внесению изменений в приказ Минэкономразвития России от 23 апреля 2010 г. № 148 «Об утверждении Порядка ведения реестра арбитражных управляющих, являющихся членами саморегулируемой организации арбитражных управляющих, Формы выписки из данного реестра и Порядка обеспечения свободного доступа к таким сведениям заинтересованных в их получении лиц».

В пункте 11 ст. 261 Закона о банкротстве установлены направления разработки национальным объединением СРО АУ федеральных стандартов (порядок ведения и содержание реестра требований кредиторов, анализ финансово-хозяйственной деятельности должника), при этом перечень является открытым.

Утвержденные Минэкономразвития России федеральные стандарты подлежат опубликованию в порядке, установленном Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763, размещению на официальном сайте регулирующего органа в сети «Интернет» и вступают в силу по истечении десяти дней с даты их опубликования.

Примечательно, что федеральные стандарты, хотя и утверждаются приказами Минэкономразвития России, вследствие чего являются нормативными актами федерального органа исполнительной власти, не подлежат государственной регистрации (п. 4 ст. 29 Закона о банкротстве).

Как уже было отмечено, наличие федеральных стандартов не означает отсутствия у СРО АУ собственных стандартов, не противоречащих федеральным. В связи с этим следует согласиться с позицией Минэкономразвития России о целесообразности выработки

на уровне национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих единых подходов (рекомендаций) по видам стандартов и правил, утверждаемых СРО АУ, а также по их содержанию.

В заключение представляется уместным сослаться на реализуемый в настоящее время План мероприятий («дорожную карту») «Совершенствование процедур несостоятельности (банкротства)», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 24 июля 2014 г. № 1385-р. Согласно п. 2 раздела I «дорожной карты» одной из целей данного документа является совершенствование правового регулирования деятельности системы саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Для достижения указанной цели предусмотрено, в частности, установление административной ответственности СРО арбитражных управляющих и их должностных лиц за нарушение требований законодательства, регулирующего их деятельность (в том числе федеральных стандартов); уточнение порядка ведения реестра членов СРО АУ, о чем уже было сказано, и обеспечения доступа к включаемым в такой реестр сведениям заинтересованным в их получении лицам.

Таким образом, значение стандартов и правил в деятельности СРО арбитражных управляющих трудно переоценить, их роль в процессе совершенствования нормативного регулирования несостоятельности будет только возрастать.

Библиография:

1. Басова А. В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права // Юридический мир. — 2008. — № 4.
2. Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 25.
3. Енькова Е. Е. Реализация контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // Предпринимательское право. — 2014. — № 4. — С. 18—26.
4. Ершова И. В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») // Право и бизнес. Приложение к журналу «Предпринимательское право». — 2014. — № 3.
5. Ефремова Т. Ф. Новый толково-образовательный словарь русского языка. — М. : Дрофа, 2000.
6. Лингвистический энциклопедический словарь / глав. ред.: В. Н. Ярцева. — М. : Советская энциклопедия, 1990.
7. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1994.
8. Саморегулирование в арбитражном управлении (доклад подготовлен Департаментом корпоративного управления Минэкономразвития России) // Арбитражный управляющий. — 2011. — № 3.
9. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: единство и дифференциация / отв. ред. И. В. Ершова. — М. : Норма, 2015. — С. 27, 41.

References (transliteration):

1. Basova A. V. Pravila i standarty samoreguliruemyh organizacij kak istochniki predprinimatel'skogo prava // Juridicheskiy mir. — 2008. — № 4.
2. Basova A. V. Samoreguliruemye organizacii kak sub#ekty predprinimatel'skogo prava : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2008. — S. 25.
3. En'kova E. E. Realizacija kontrolja (nadzora) za dejatel'nost'ju samoreguliruemyh organizacij arbitrazhnyh upravljajushhih // Predprinimatel'skoe pravo. — 2014. — № 4. — S. 18—26.
4. Ershova I. V. Samoregulirovanie predprinimatel'skoj i professional'noj dejatel'nosti (lekcija v ramkah uchebnogo kursa «Predprinimatel'skoe pravo») // Pravo i biznes. Prilozhenie k zhurnalu «Predprinimatel'skoe pravo». — 2014. — № 3.
5. Efremova T. F. Novyj tolkovo-obrazovatel'nyj slovar' russkogo jazyka. — M. : Drofa, 2000.

6. Lingvisticheskij jenciklopedicheskij slovar' / glav. red.: V. N. Jarceva. — M. : Sovetskaja jenciklopedija, 1990.
7. Ozhegov S. I., Shvedova N. Ju. Tolkovyj slovar' russkogo jazyka. — M., 1994.
8. Samoregulirovanie v arbitrazhnom upravlenii (doklad podgotovlen Departamentom korporativnogo upravlenija Minjekonomrazvitiya Rossii) // Arbitrazhnyj upravljajushhij. — 2011. — № 3.
9. Samoregulirovanie predprinimatel'skoj i professional'noj dejatel'nosti: edinstvo i differenciacija / otv. red. I. V. Ershova. — M. : Norma, 2015. — S. 27, 41.

Материал поступил в редакцию 16 марта 2015 г.

The role of standards and rules in the activities of self-regulating organizations of court-appointed receivers

ENKOVA, Catherine Evgenievna — PhD, associate professor of Business and Corporate Law Department, Kutafin Moscow State University Law (MSAL)
[enkova.e.e@yandex.ru]
23995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya ul., D. 9

Review. The article deals with the concepts of “standard” and “rule” in the context of activities of self-regulating organizations of court-appointed receivers, provides their types and studies the nature of these acts, as well as issues of their development, approval and monitoring.

Keywords: insolvency, bankruptcy, self-regulating organization, the SRO court-appointed receivers, federal standards, the standards and rules of the SRO.