

УДК 347.1
ГРНТИ 10.27.01

КОНТРОЛЬ ЗА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

Киязова Альбина Жомартовна

*LL.M, ведущий научный сотрудник отдела международного права
и сравнительного правоведения Института законодательства
и правовой информации Республики Казахстан; г. Астана, Республика Казахстан;
e-mail: a.kiyazova@mail.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-9865-5488>*

Аннотация. Институт саморегулирования в Республике Казахстан постепенно получает свое распространение в предпринимательстве и профессиональной деятельности. Контроль, организуемый саморегулируемой организацией в отношении своих членов (участников), является важным элементом всей системы саморегулирования, который обеспечивает соблюдение принятых организацией внутренних правил поведения и норм осуществления выбранной деятельности.

В статье изучается содержание законодательных норм, регламентирующих порядок осуществления внутреннего контроля в условиях саморегулирования (форма, предмет, порядок участия специализированных органов, правоспособность субъекта контроля и проверяющего лица, а также порядок завершения проверки и наложения мер взыскания. В ходе исследования установлены границы предмета внутреннего контроля (документов, на соблюдение требований которых направлена проверка).

Научный подход к пониманию природы саморегулируемой организации объясняет особенности пределов осуществления контрольной функции в организациях с обязательным и добровольным видом саморегулирования. Вид саморегулирования определяет рамки реализации контроля, а также пределы применения мер взыскания. Саморегулируемые организации, основанные на обязательном членстве (участии), вправе выполнять проверку соблюдения ее членами (участниками) требований внутренних актов и норм законодательства, а также применять меры принуждения, поскольку исключение из членства (участия) в организации запрещает лицу дальнейшее осуществление деятельности. Саморегулируемые организации, основанные на добровольном членстве (участии), вправе осуществлять внутренний контроль только за соблюдением требований, установленных в локальных документах, а применяемые ими меры воздействия носят дисциплинарный или организационный характер и не препятствуют бывшему участнику в дальнейшем осуществлении деятельности.

По итогам исследования выявлены отдельные недостатки правового регулирования вопросов организации контрольной функции в саморегулируемых организациях, а также даны предложения по их устранению. Результаты исследования могут быть использованы для совершенствования законодательства при нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: контроль за членами саморегулируемой организации, саморегулируемая организация, правила и стандарты, проверка соблюдения требований правил и стандартов, прекращение членства в саморегулируемой организации.

ӨЗІН-ӨЗІ РЕТТЕУ ЖАҒДАЙЫНДА КӘСІПКЕРЛІК ЖӘНЕ КӘСІБИ ҚЫЗМЕТТІ БАҚЫЛАУ

Альбина Жомартқызы Киязова

*LL.M, Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат
институтының халықаралық құқық және салыстырмалы құқықтану
бөлімінің жетекші ғылыми қызметкері; Астана қ. Қазақстан Республикасы;
e-mail: a.kiyazova@mail.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-9865-5488>*

Аннотация. Қазақстан Республикасындағы өзін-өзі реттеу институты кәсіпкерлік пен кәсіби қызметте біртіндеп таралуда. Өзін-өзі реттейтін ұйым өз мүшелеріне (қатысушыларына) қатысты ұйымдастыратын бақылау ұйымның қабылдаған ішкі мінез-құлық ережелері мен таңдалған қызметті жүзеге асыру нормаларының сақталуын қамтамасыз ететін өзін-өзі реттеудің барлық жүйесінің маңызды элементі болып табылады.

Мақалада өзін-өзі реттеу жағдайында ішкі бақылауды жүзеге асыру тәртібін реттейтін заңнамалық нормалардың мазмұны (нысаны, мәні, мамандандырылған органдардың қатысу тәртібі, бақылау субъектісі мен тексеруші тұлғаның құқықтық қабілеттілігі, сондай-ақ тексеруді аяқтау және жазалау шараларын қолдану тәртібі) зерттеледі. Зерттеу барысында ішкі бақылау нысанасының шекаралары белгіленді (талаптардың сақталуына тексеру бағытталған құжаттар).

Өзін-өзі реттейтін ұйымның табиғатын түсінуге ғылыми көзқарас өзін-өзі реттеудің міндетті және ерікті түрі бар ұйымдарда бақылау функциясын жүзеге асыру шектерінің ерекшеліктерін түсіндіреді. Өзін-өзі реттеу түрі бақылауды жүзеге асыру шеңберін, сондай-ақ өндіріп алу шараларын қолдану шегін анықтайды. Міндетті мүшелікке (қатысуға) негізделген өзін-өзі реттейтін ұйымдар оның мүшелерінің (қатысушыларының) ішкі актілер талаптары мен заңнама нормаларын сақтауын тексеруді орындауға, сондай-ақ мәжбүрлеу шараларын қолдануға құқылы, өйткені ұйымға мүшеліктен (қатысудан) шығару тұлғаға қызметті одан әрі жүзеге асыруға тыйым салады. Ерікті мүшелікке (қатысуға) негізделген өзін-өзі реттейтін ұйымдар жергілікті құжаттарда белгіленген талаптардың сақталуына ғана ішкі бақылауды жүзеге асыруға құқылы, ал олар қолданатын ықпал ету шаралары тәртіптік немесе ұйымдастырушылық сипатта болады және бұрынғы қатысушыға қызметті одан әрі жүзеге асыруға кедергі келтірмейді.

Зерттеу қорытындысы бойынша өзін-өзі реттейтін ұйымдарда бақылау функциясын ұйымдастыру мәселелерін құқықтық реттеудің жекелеген кемшіліктері анықталды, сондай-ақ оларды жою бойынша ұсыныстар берілді. Зерттеу нәтижелері заң шығару қызметіндегі заңнаманы жетілдіру үшін пайдаланылуы мүмкін.

Түйінді сөздер: өзін-өзі реттейтін ұйым мүшелерін бақылау, өзін-өзі реттейтін ұйым, ережелер мен стандарттар, ережелер мен стандарттар талаптарының сақталуын тексеру, өзін-өзі реттейтін ұйымға мүшелікті тоқтату.

CONTROL OVER BUSINESS AND PROFESSIONAL ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF SELF-REGULATION

Kiyazova Albina Zhomartovna

LL.M, Senior Researcher at the Department of International Law and Comparative Law of the Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan; Astana c., Republic of Kazakhstan;

e-mail: a.kiyazova@mail.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-9865-5488>

Abstract. The institution of self-regulation in the Republic of Kazakhstan is gradually becoming widespread in business and professional activities. The control organized by a self-regulatory organization in relation to its members (participants) is an important element of the entire system of self-regulation, which ensures compliance with accepted by the organization internal rules of conduct and norms for the implementation of selected activities.

The article examines the content of legislative norms regulating the execution of internal control in the context of self-regulation (form, subject, procedure for the participation of specialized bodies, the legal capacity of the subject of control and the inspecting person, as well as the procedure for completing the inspection and imposing penalty measures). In the course of the study, the boundaries of the subject of internal control (the documents for compliance with the requirements of which verification is aimed) are established.

documents for compliance with the requirements of which verification is aimed) are established.

The scientific approach to understanding the nature of a self-regulating organization explains the specifics of the limits of the control function in organizations with mandatory and voluntary types of self-regulation. The type of self-regulation determines the scope of control, as well

as the limits of the application of penalties. Self-regulatory organizations based on compulsory membership (participation) have the right to verify that their members (participants) comply with the requirements of internal acts and legislation, as well as to apply coercive measures, since exclusion from membership (participation) in the organization prohibits a person from continuing to carry out activities. Self-regulatory organizations based on voluntary membership (participation) have the right to exercise internal control only over compliance with the requirements established in local documents, and applied by them measures of influence are disciplinary or organizational in nature and do not interfere with the former participant in the further implementation of activities.

Based on the results of the study, certain shortcomings of the legal regulation of the organization of the control function in self-regulating organizations were identified, and proposals were made to eliminate them. The results of the study can be used to improve legislation in standard-setting activities.

Keywords: control over members of a self-regulatory organization, self-regulatory organization, rules and standards, inspection for compliance with the requirements of rules and standards, termination of membership in a self-regulatory organization.

DOI: 10.52026/2788-5291_2025_80_1_265

Введение

Контроль в области саморегулирования осуществляется на уровне самой организации (внутренний контроль за поведением своих членов (участников) и на уровне государства (внешний государственный контроль со стороны уполномоченных органов в отношении саморегулируемых организаций). В настоящей статье рассматриваются особенности внутреннего контроля, поскольку данная функция является основой системы саморегулирования.

Задачами настоящего исследования являются выявление особенностей правового регулирования порядка проведения внутреннего контроля и установление отличий между организациями двух видов саморегулирования в части границ осуществления внутреннего контроля и правовых последствий применения крайней меры воздействия. В ходе работы были рассмотрены правовые нормы, определяющие организацию внутреннего контроля, а также теоретические и законодательные подходы к пониманию правовой природы саморегулируемых организаций.

По итогам анализа правовых норм были установлены отдельные недостатки положений Закона Республики Казахстан «О саморегулировании»¹ (далее – Закон), Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности и правовой помощи»² (далее – Закон об адвокатской деятельности) и Закона Республики Казахстан «Об оценочной

деятельности»³ (далее - Закон об оценочной деятельности) в правовой регламентации порядка осуществления контроля за деятельностью членов саморегулируемых организаций, а также иные расхождения в схожих по предмету регулирования нормах.

Материалы и методы

В настоящей работе рассмотрены особенности правового регулирования вопросов организации внутреннего контроля за деятельностью членов саморегулируемых организаций в Республике Казахстан. Основными нормативными правовыми актами для подготовки статьи стали Закон о саморегулировании, Закон об адвокатской деятельности, Закон об оценочной деятельности, а также другие законодательные акты. В качестве теоретической базы были использованы научные труды отдельных ученых (Петрова Д.А., Алгазиной А.Ф., Ершовой И.В. и других авторов).

В ходе исследования автором применялись общенаучные методы познания, такие как метод анализа и синтеза, системного анализа, логический метод, которые позволили изучить научные и практические подходы к организации контрольной функции саморегулируемой организации. В дополнение, автор использовал частнонаучный метод научного познания, а именно формально-юридический метод, который применялся при изучении норм права в исследуемой области.

¹ О саморегулировании: закон РК от 12 ноября 2015 года 390-V (ред. от 01.01.2023) // URL: <http://zan.gov.kz/client/#/doc/95275/rus> (дата обращения: 15.01.2025).

² Об адвокатской деятельности и юридической помощи: закон РК от 5 июля 2018 года № 176-VI ЗРК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000176> (дата обращения: 15.01.2025).

³ Об оценочной деятельности: закон РК от 10 января 2018 года № 133-VI ЗРК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z1800000133/10.01.2018> (дата обращения: 15.01.2025).

Обсуждение и результаты

Саморегулирование характеризуется минимизацией государственного вмешательства, самостоятельным (внутри организации) принятием правил поведения и стандартов осуществления деятельности для членов (участников) организованной структуры, а также наличием системы внутреннего контроля. Контроль в условиях саморегулирования является осуществляемой в соответствии с законодательством и внутренними актами деятельностью членов (участников) организации или уполномоченных ими субъектов (органов) по проверке соблюдения членами (участниками) организации принятых на себя обязательств с целью обеспечения их надлежащего исполнения [1, с.37].

Члены (участники) саморегулируемой организации обязаны соблюдать требования локальных актов организации (правил, стандартов, кодексов этики, устава, порядка принятия и прекращения членства (участия) и других документов), а также требования законодательства. При выявлении нарушений к виновным лицам могут применяться меры взыскания, в том числе в виде приостановления или исключения из членства (участия) в организации.

Правовое регулирование вопросов организации внутреннего контроля

Нормативные положения, регулирующие в Казахстане институт саморегулирования, в том числе вопросы организации и проведения контроля саморегулируемыми организациями за деятельностью своих членов (участников), закреплены в основном Законе о саморегулировании. В дополнение, положения касательно саморегулирования, основанного на обязательном членстве (участии), предусмотрены в Законе об адвокатской деятельности и Законе об оценочной деятельности.

По официальным данным Министерства экономики Республики Казахстан в 2016 году в стране было зарегистрировано только 4 добровольные саморегулируемые организации, а в 2023 году – уже 96 организаций, из которых 44 - с добровольным участием и 52 – с обязательным⁴ (палаты юридических

консультантов и палаты оценщиков). Однако сведения о численности организаций с обязательным участием не совпадают с данными, опубликованными регулирующими государственными органами. Так, по состоянию на 2023 год в реестр палат юридических консультантов включено 84 палаты⁵, в реестр палат оценщиков - 4 организации⁶, что составляет в сумме 88 организаций, основанных на обязательном членстве.

Следует отметить, что ведение реестра со стороны регулятора не всегда осуществляется в должной мере [2], в связи с чем при наличии указанных расхождений полагаем разумным принимать во внимание статистические данные уполномоченного государственного органа по национальной экономике.

В любом случае официальные сведения свидетельствуют о росте количества саморегулируемых организаций, что требует наличия надлежащего нормативного закрепления порядка осуществления их деятельности, в том числе контроля за своими членами (участниками).

Функция внутреннего контроля изначально включена в понятие саморегулирования, под которым понимается комплекс мер, направленных на самостоятельное регулирование лицами своей предпринимательской или профессиональной деятельности, которые основаны на утверждении правил и стандартов саморегулируемой организации, осуществлении контроля за их соблюдением, а также обеспечении имущественной ответственности субъектов саморегулирования (подпункт 6) статьи 1 Закона).

Внутренний контроль осуществляется в форме проверок (статья 25 Закона), порядок осуществления которых содержится в правилах, утверждаемых общим собранием организации (статья 20-1 Закона). Предметом проверки является профессиональная или предпринимательская деятельность своих членов (участников) по соблюдению ими *требований правил и стандартов саморегулируемой организации, а также условий их членства (участия)* (пункт 1 статьи 25 Закона).

Необходимо сразу отметить, что в законодательных актах имеются статьи, где указывается перечень документов, соблюдение

⁴ Министерство национальной экономики Республики Казахстан: офиц. сайт. Астана. Отчет о состоянии регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан за 2023 год // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/details/742069?lang=ru> (дата обращения: 15.01.2025).

⁵ Реестр саморегулируемых организаций (последнее обновление информации было в сентябре 2023 года) // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/adilet/documents/details/544957?lang=ru> (дата обращения: 15.01.2025).

⁶ Реестр саморегулируемых организаций оценщиков. (последнее обновление информации было в мае 2023 года) // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/kvga/documents/details/471812?lang=ru> (дата обращения: 15.01.2025).

требований которых подлежит внутреннему контролю. Однако данный перечень упоминается в разных вариациях. Например, понятие саморегулирования подразумевает только контроль за соблюдением правил и стандартов организации, и подпункт 8) статьи 18 Закона также подчеркивает, что контрольная функция направлена и на проверку соблюдения внутренних правил и стандартов организации. Однако в статье 25 Закона указывается, что проверке подлежит еще и соблюдение «условий членства (участия)».

Реализация функции контроля осуществляется посредством учреждения специализированного органа, осуществляющего контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации *требований правил и стандартов саморегулируемой организации* (пункт 1 статьи 17 Закона). Данный специализированный орган не следует отождествлять с другим контрольным органом управления - ревизионной комиссией, функция которой ограничивается проверкой финансово-хозяйственной деятельности организации.

Основанием для проведения проверки (пункт 3 статьи 25 Закона) может являться жалоба с информацией о нарушении каким-либо членом организации *требований правил и стандартов саморегулируемой организации либо требований законодательства Республики Казахстан*. Как можно увидеть, нормативные границы внутреннего контроля расширяются от статьи к статье, и проверке подлежит уже и соблюдение членами (участниками) организации *«требований законодательства»*.

Закон предусматривает несколько положений касательно порядка проведения проверки и определяет отдельные права и обязанности для проверяемого лица и для саморегулируемой организации (статья 25 Закона). Так, у проверяемого субъекта имеется обязанность предоставлять всю необходимую информацию по запросу саморегулируемой организации. В свою очередь, должностные лица или работники саморегулируемой организации наделены обязанностью проводить проверочные мероприятия только в пределах, указанных в жалобе, соблюдать конфиденциальность и не разглашать полученные в ходе проверки сведения. Кроме того, на организацию наложена обязанность информировать регулирующий го-

сударственный орган в случае поступления жалоб на ее членов (участников).

Законом предусмотрена ответственность саморегулируемой организации перед своими членами за неправомерные действия ее работников при осуществлении контрольных мероприятий. При этом, правовой анализ выявил отсутствие в Законе нормы, закрепляющей право члена (участника) саморегулируемой организации обжаловать результаты проверки. Безусловно заинтересованные лица вправе воспользоваться общим, предусмотренным в Административном процедурно-процессуальном Кодексе Республики Казахстан⁷ (далее - АППК), порядком обжалования действий или бездействий саморегулирующей организации. Однако право лица на обжалование результатов проведенного в отношении него внутреннего контроля должно быть указано в Законе наряду с другими нормативно закрепленными правами.

По итогам проверки орган по контролю уполномочен сделать вывод о наличии или отсутствии факта нарушения, и в первом случае обязан направить материалы в орган по рассмотрению дел о нарушении членами саморегулируемой организации *требований правил и стандартов*. На практике данный орган носит название дисциплинарной комиссии. После рассмотрения дела дисциплинарная комиссия направляет в коллегиальный орган организации рекомендации о применении мер воздействия в отношении ее членов (участников) (пункт 4 статьи 17 Закона).

Решение о наложении взыскания принимается разными органами управления саморегулируемой организации в зависимости от тяжести меры наказания. По общему правилу производство по делам о нарушениях *требований правил и стандартов* относится к компетенции исполнительного органа управления (пункт 3 статьи 26 Закона). Если же совершено нарушение, за которое предусматривается взыскание в виде прекращения членства (участия) в организации, то решение выносится коллегиальным органом управления (пункт 6 статьи 15 Закона). Таким образом, в пункте 4 статьи 17 Закона можно указать, что дисциплинарная комиссия направляет свои рекомендации не только в коллегиальный, но в исполнительный орган управления саморегулируемой орга-

⁷ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-III // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/k2000000350> (дата обращения: 15.01.2025).

низации в зависимости от их компетенции.

Порядок наложения взысканий, их снятия и обжалования определяется уставом и внутренними правилами (если иное не установлено законодательными актами) (пункт 1 статьи 26 Закона), следовательно, определение вида взыскания носит диспозитивный характер, и саморегулируемые организации определяют его по своему усмотрению. Однако на практике выбор меры взыскания иногда сводится к номинальным предупреждениям, выговорам, порицаниям нарушителей, которые не содержат возможности повлиять на устранение или предотвращение нанесенного ими вреда или ущерба [3]. Указанный недостаток требует выработки единых типовых, возможно также закрепленных в Законе, мер взыскания для всех саморегулируемых организаций, которые будут оправдывать свою воспитательную и карательную функции.

В соответствии с пунктом 6 статьи 25 Закона, в случае выявления в результате проверки факта нарушений *требований правил и стандартов, условий членства (участия) саморегулируемой организации, а также законодательства Республики Казахстан*, руководящие лица, работники, осуществляющие проверку, и члены дисциплинарной комиссии обязаны принять предусмотренные законами Республики Казахстан *меры по устранению выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью людей и ущерба окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, а также привлечению виновных лиц к ответственности*. При этом в случае, если принятие мер относится к компетенции государственных органов, вышеуказанные лица обязаны незамедлительно их проинформировать о выявленных нарушениях.

В пункте 1 статьи 26 Закона закрепляется ответственность члена (участника) саморегулируемой организации за нарушение требований нормативных правовых актов Республики Казахстан, устава, правил и стандартов саморегулируемой организации. По сравнению с рассмотренными ранее положениями Закона, в редакции данной нормы к документам, содержащим требования, подлежащие проверке, добавлен «устав».

В отраслевых законодательных актах, до-

полнительно регулирующих деятельность саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве, также указывается предмет внутреннего контроля.

В статье 80 Закона об адвокатской деятельности предусмотрена функция палаты юридических консультантов по осуществлению контроля за соблюдением членами палаты требований *законодательства Республики Казахстан об адвокатской деятельности и юридической помощи, правил и стандартов оказания юридической помощи, Кодекса профессиональной этики*. При этом, в статье 93 Закона об адвокатской деятельности⁸ указано, что палатой осуществляется контроль за деятельностью своих членов в части соблюдения ими только требований правил и стандартов палаты юридических консультантов и условий членства.

В статье 22 Закона об оценочной деятельности⁹ указывается, что палата оценщиков осуществляет контроль за соблюдением требований отраслевого Закона, иных нормативных правовых актов, стандартов и правил палаты оценщиков, а также кодекса деловой и профессиональной этики оценщиков, условий членства в палате. Очевидным является противоречие между законодательными актами в перечислении документов, исполнение требований которых подлежат контролю.

Таким образом, по итогам рассмотрения норм законодательных актов выявлены противоречия их отдельных положений, а также отсутствие целостного понимания предмета контроля, указываемого в подпункте 6) статьи 1, пункте 1 статьи 17, подпункте 8) статьи 18, пунктах 1, 3 и 6 статьи 25, пункте 1 статьи 26 Закона, в статьях 80 и 93 Закона об адвокатской деятельности и статье 22 Закона об оценочной деятельности. Редакция указанных норм содержит разный перечень документов, соблюдение требований которых подлежит внутреннему контролю. На основании изложенного, указанные нормы нуждаются в редактировании и приведении к единообразию.

Особенности осуществления контрольной функции саморегулируемыми организациями с добровольным и обязательным участием

Контроль за соблюдением требований нормативных правовых актов является го-

⁸ Об адвокатской деятельности и юридической помощи: закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года №176-VI ЗРК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000176> (дата обращения: 15.01.2025).

⁹ Об оценочной деятельности: закон Республики Казахстан от 10 января 2018 года № 133-VI ЗРК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z1800000133/10.01.2018> (дата обращения: 15.01.2025).

сударственной функцией и входит в компетенцию регулирующих органов (статья 41 АППК). В свою очередь, применяемая мера взыскания в виде приостановления или исключения из членства (участия) в организации по сути является мерой административного взыскания по приостановлению или лишению разрешительного документа (статья 47 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях¹⁰). Применение данной меры государственного принуждения влечет запрет на дальнейшее осуществление лицом определенного вида деятельности.

Учитывая изложенное, возникает закономерный вопрос вправе ли саморегулируемая организация, являясь негосударственной организацией, проводить проверки выполнения требований законодательства и применять меры взыскания запретительного характера.

В научной литературе высказываются различные мнения касательно возможности исполнения саморегулируемой организацией государственных функций. Полемика сосредоточена вокруг понимания правовой природы саморегулируемых организаций. Ученые-административисты и отдельные цивилисты считают саморегулирование публично-правовой институтом поскольку саморегулируемая организация сочетает в себе интересы государства, членов организации и потребителей. Учитывая данное обстоятельство функции саморегулируемой организации относят к сфере публичного управления, что определяет ее возможность выполнять государственные функции [4, с.22], [5, с.107], [6, с.109].

Сторонники частно-правовой природы саморегулирования придерживаются мнения, что саморегулируемые организации не могут осуществлять государственные функции поскольку подлежащие внутреннему контролю требования могут быть установлены только локальными актами, а применяемые саморегулируемой организацией меры взыскания не являются государственной санкцией, так как носят дисциплинарный или организационный характер (прекращение членства (участия)). Предполагается, что государство, отказавшись от регулирования, не передает свои публичные функции, а про-

сто самоустраняется и избавляет себя от несения рисков этой деятельности, при этом формируя другой правовой режим защиты потребителей за счет создания механизма имущественной ответственности членов саморегулируемой организации [7, с.34].

Законодатель придерживается публично-правовой природы для саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве. Статьей 47 АППК предусматривается возможность передачи функций центральных и (или) местных исполнительных органов в конкурентную среду посредством введения саморегулирования, основанного на обязательном членстве. Условием для введения данного вида саморегулирования является осуществление деятельности, сопряженной с реализацией государственных функций, либо возникновение необходимости делегирования определенных функций, выполняемых государственными органами (пункт 3 статьи 3 Закона).

Палаты юридических консультантов и палаты оценщиков являются саморегулируемыми организациями с обязательным участием, следовательно, введению саморегулирования данных видов профессиональной деятельности должно было предшествовать наличие государственного регулирования. Однако реальная передача государственных функций в рамках АППК была реализована только в области оценочной деятельности.

Так, до принятия в 2018 году новой редакции Закона об оценочной деятельности оценщик мог осуществлять свою профессиональную деятельность только после получения лицензии¹¹. Регулирующим государственным органом проводилась предлицензионная проверка соответствия кандидата нормативным требованиям, а также осуществлялся постлицензионный контроль соблюдения оценщиками требований законодательства. Регулирующий орган вправе был применять меры взыскания в виде приостановления или лишения лицензии, что лишало лицо права на дальнейшее осуществление деятельности.

С введением саморегулирования в области оценочной деятельности разрешительный порядок был отменен, и государственный контроль был передан на уровень

¹⁰ Об административных правонарушениях: кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 15.01.2025).

¹¹ Об оценочной деятельности в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 30 ноября 2000 года №109. Утратил силу Законом Республики Казахстан от 10 января 2018 года № 133-VI // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000109_ (дата обращения: 15.01.2025).

локального контроля палат оценщиков. В рамках данной концепции палаты оценщиков законодательно приобрели возможность проводить проверку исполнения не только требований локальных актов, но и требований законодательства в сфере оценочной деятельности. В дополнение, палаты оценщиков были наделены правом приостанавливать членство или исключать из членства в палате, что влечет принудительный запрет на осуществление деятельности.

Касательно юридических консультантов, то на момент введения обязательного саморегулирования в сфере оказания юридической помощи деятельность указанных лиц государством не регулировалась, следовательно, отсутствовали предпосылки для введения обязательного саморегулирования в данной сфере и передаче государственных функций в конкурентную среду. Однако в 2018 году, без соблюдения предусмотренных в АППК условий, Законом об адвокатской деятельности для юридических консультантов было введено обязательное членство в палатах. В свою очередь палаты были наделены функцией контроля за соблюдением их членами требований как внутренних актов палаты, так и законодательства Республики Казахстан об адвокатской деятельности. Палаты также получили возможность лишать лицо права на дальнейшее осуществление профессиональной деятельности в случае применения меры по приостановлению или исключению из членства (участия) в палате.

Таким образом, исходя из теоретических подходов и законодательных норм, саморегулируемые организации, основанные на обязательном членстве (участии), могут являться носителями или продолжателями государственных функций по двум основаниям. Во-первых, организации наделены полномочием проверять соблюдение своими членами (участниками) требований законодательства. Во-вторых, применение данными организациями такой меры взыскания как исключение из членства (участия) лишает лицо права на дальнейшее осуществление деятельности.

Саморегулируемые организации, основанные на добровольном участии, не могут являться носителями государственных функций поскольку осуществляют внутренний контроль только в отношении соблюдения своими членами (участниками) требований локальных актов организации (правил, стандартов, устава, кодекса этики и других документов). В дополнение, принятие само-

регулируемой организацией такой меры воздействия как приостановление или исключение из членства носит организационный характер и не препятствует лицу в дальнейшем осуществлении деятельности.

В понятии «саморегулирование» и закреплённом в статьях 17, 18, 25 Закона предмете контроля можно увидеть подтверждение частно-правовой природы саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве. Согласно указанным нормам Закона функция контроля саморегулируемой организации может быть осуществлена только в отношении соблюдения внутренних правил и стандартов организации. Однако в других статьях Закона, относящихся к обоим видам саморегулирования, в предмете контроля упоминается проверка требований законодательства или нормативных правовых актов. Учитывая изложенное, в Законе следует устранить все несоответствия в нормах, и конкретно определить разницу в предмете контроля саморегулируемых организаций, основанных на добровольном и обязательном участии.

Закключение

На основании изложенного, согласно теории, контроль за деятельностью членов саморегулируемых организаций может носить различный характер в зависимости от вида саморегулирования. В случае саморегулирования, основанного на обязательном членстве, внутренний контроль является продолжением государственного, поскольку затрагивает проверку требований не только внутренних актов, но нормативных правовых актов. Кроме того, последствия применения данными организациями крайней меры наказания является мерой государственного принуждения, поскольку она ограничивает право лица на занятие выбранным видом деятельности. И наоборот, в случае саморегулирования, основанного на добровольном членстве, контроль является частным и носит организационную направленность, так как предметом проверки является соблюдение требований локальных актов организации, и меры взыскания не ограничивают право лица на дальнейшее осуществление деятельности.

Законодательство Республики Казахстан предусматривает условия организации и проведения саморегулируемыми организациями контроля за соблюдением своими членами (участниками) требований локальных актов и нормативных правовых актов.

Законодательные нормы включают положения касательно формы проведения контроля, оснований и предмета контроля, статуса специализированного органа, совокупности прав и обязанностей проверяемого субъекта и проверяющего лица, порядка принятия решения по итогам проведенного контроля и наложения мер взыскания.

Анализ законодательных норм выявил некоторые недостатки в регулировании вопросов контроля в условиях саморегулирования. В частности, установлено отсутствие законодательной нормы о праве проверяемого лица на обжалование результатов

проверки, отсутствие единого перечня мер взыскания, а также наличие противоречия в Законе и отраслевых законах в части перечня документов, соблюдение требований которых подлежит внутреннему контролю. В дополнение, определено, что в Законе отсутствует разграничение предмета проверки для саморегулируемых организаций в зависимости от их вида. Выявленные несовершенства нормативных положений требуют устранения и внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Петров Д.А. Саморегулирование как способ правового регулирования отношений в сфере предпринимательства: предпосылки, воплощение и перспективы развития. Монография. – М.: Проспект, 2016. – 367 с.
2. Киязова А.Ж. Регулирование профессиональной деятельности юридических консультантов // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан». – 2024. – №2(77). – С. 122-134.
3. Киязова А.Ж. Ответственность членов саморегулируемых организаций: особенности и проблемы регулирования в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан». – 2024. – №3(78). – С. 71-83.
4. Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект. Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. / Баймуратова З.М. – М., 2010. – 28 с.
5. Алгазина А.Ф. Понятие саморегулирования в административном праве // Вестник Омского университета. Сер.: Право. – 2014. – № 4 (41). – С. 107.
6. Еришова И.В. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности // Бизнес и право в России и за рубежом: (приложение к журналу «Предпринимательское право»). 2014. – С. 328.
7. Егорова И.В. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: монография – М.: Юстицинформ, 2017. – 180 с.

REFERENCES

1. Petrov D.A. Samoregulirovanie kak sposob pravovogo regulirovaniya otnoshenij v sfere predprinimatel'stva: predposylki, voploshchenie i perspektivy razvitiya. Monografiya. – M.: Prospekt, 2016. – 367 s.
2. Kiyazova A.ZH. Regulirovanie professional'noj deyatel'nosti yuridicheskikh konsul'tantov // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki KazakhstaN». – 2024. – №2(77). – S. 122-134.
3. Kiyazova A.ZH. Otvetstvennost' chlenov samoreguliruemykh organizacij: osobennosti i problemy regulirovaniya v Respublike Kazakhstan // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki KazakhstaN». – 2024. – №3(78). – S. 71-83.
4. Bajmuratova Z.M. Samoreguliruemye organizacii v sfere predprinimatel'skoj deyatel'nosti: administrativno-pravovoj aspekt. Avtoref. ... dis. kand. yurid. nauk. / Bajmuratova Z.M. – M., 2010. – 28 s.
5. Algazina A.F. Ponyatie samoregulirovaniya v administrativnom prave // Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo. – 2014. – № 4 (41). – S. 107.
6. Ershova I.V. Samoregulirovanie predprinimatel'skoj i professional'noj deyatel'nosti // Biznes i pravo v Rossii i za rubezhom: (prilozhenie k zhurnalу «Predprinimatel'skoe pravO»). 2014. – S. 328.
7. Egorova I.V. Konceptiya sovershenstvovaniya mekhanizmov samoregulirovaniya: pro et contra: monografiya – M.: Yusticinform, 2017. – 180 s.