

Саморегулируемые организации в строительстве, как публично-правовые объединения

Ю.И. МХИТАРЯН

Председатель Комитета по строительству объектов связи, телекоммуникаций и информационных технологий Национального объединения строителей, Генеральный директор НП СРО «СтройСвязьТелеком», д.э.н., академик Международной Академии Информатизации

Саморегулирование рассматривается как самоорганизация, реализующая право граждан на объединение. Право на объединение - элемент института правового статуса человека. Всеобщая декларация прав человека [1] закрепляет право каждого человека на объединение, свободу ассоциаций. Эта норма признана в нашей стране и имеет свое закрепление в Конституции РФ [2]. Право на объединение, как конституционное право, как право человека находит свое проявление в различных отраслях права. Различные объединения граждан традиционно признаются элементом гражданского общества.

Термин «гражданское общество», как и любое понятие, имеет широкое и более узкое толкование. Толкования во времени изменяются. Имеет место различные толкования гражданского общества. Они носят дискуссионный характер и исследования этого вопроса продолжается. Часто гражданское общество рассматривают, как совокупность форм социальной активности населения, не обусловленных деятельностью государственных органов, что считается отражает реальный уровень самоорганизации социума. Однако разрывать взаимосвязь форм социальной активности населения и деятельность органов государственного управления не представляется целесообразным. Потому, что можно привести много примеров, когда деятельность органов государственного управления становится причиной, побуждающей социальную активность населения.

Понятия «гражданское общество» и «общество» взаимосвязаны и отличны. Под гражданским обществом понимают качественное отличие состояния общества, в основе которого применение разнообразных форм самоорганизации, сочетающее публичные (государственно-общественные) и частные (индивидуально-личностные) интересы. Высшими ценностями гражданского общества рассматривают человека, его права и свободу. В узком понятии «гражданское общество» важно рассматривать как взаимоотношения свободных, ответственных, равноправных индивидов, которые берут на себя ответственность за деятельность, которой занимаются.

Гражданское общество - это не противопоставление человека, его прав и свобод государственной власти, а оптимизация условий их рационального взаимодействия для достижения высших ценностей общества. В гражданском обществе вертикальные связи подчиненности государственным структурам гармонично сочетаются горизонтальными связями между юридическими лицами, партнерскими отношениями с органами государственной власти, публичностью власти и подчиненности ее интересам общества.

Саморегулирование выступает одной из основ дальнейшего развития и совершенствования гражданского общества, и от достижения высокого, эффективного условия самоорганизации во многом зависит эффективность и конкурентоспособность государства. Саморегулирование - один из основных элементов гражданского общества,

обеспечивающий конкурентоспособность государства и условия жизнедеятельности общества. В общественном сознании пока отсутствует четкое представление о гражданском обществе, роли и месте в нем саморегулирования. Но интеграция российской экономики в мировую, дальнейшая трансформация систем управления государством, обществом, экономикой требует и не может не привести к более активному и грамотному развитию этого элемента гражданского общества.

Саморегулирование - форма реализации права на объединение по определенным правилам создания и деятельности, наделенная специальными полномочиями, которые делают ее органом публичного управления. Право на объединение реализуется не только саморегулируемыми организациями. Таким правом наделяются и другие некоммерческие организации. Такие как, объединение работодателей, спортивные федерации, органы судейского сообщества, государственные академии наук, общины многочисленных народов, нотариальные и адвокатские палаты и другие. Всех этих некоммерческих организаций, объединяющих граждан и юридических лиц объединяет реализованное право на объединения и они принадлежат к институту «публичных юридических лиц». Эти юридические лица в соответствии с законодательством наделяются правом выполнять государственно значимые функции.

Правовой статус саморегулируемых организаций был определен Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» в 2007. К этому времени в различных сферах сложились определенные институты саморегулирования. Место саморегулирования было определено Указом Президента РФ от 23 июля 2003г. №824 «О мерах по проведению административной реформы» [3]. Этим указом в качестве приоритетного направления административной реформы для разбюракратизации, уменьшения нагрузки государственного аппарата, ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность было определено развитие систем саморегулируемых организаций.

Институт саморегулирования первоначально был заложен в 1995г. Федеральным законом от 18 июля 1995г. №108-ФЗ «О рекламе» [4]. Этим законом определялось, что органы саморегулирования в области рекламы – общественные организации (объединения), ассоциации, союзы юридических лиц. Дальнейшее свое развитие он получил в Федеральном законе от 22 апреля 1996г. №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» [5], которым было определено право устанавливать для членов Партнерства стандарты и контроль за их осуществлением, т.е. осуществлять норматворчество, организационное обеспечение, контроль и пресечение деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 21 марта 1996г. №408 «Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков акционеров» [6], от 1 июля 1996г. №1008 «Об утверждении Концепции развития на рынке ценных бумаг в Российской Федерации» [7] содержалось уже требование вступления в члены саморегулируемой организации профессиональных участников рынка ценных бумаг для получения лицензий, дающих права на осуществление деятельности в этой сфере. Тем самым деятельность некоммерческих организаций была направлена на выполнение социальных, общественно – значимых функций, защиту предпринимателей, инвесторов, развитие рыночных отношений.

Развитие института саморегулирования продолжилось вводом Федерального закона от 7 мая 1998г. №75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» [8]. Этим законом

государство продолжило процесс переноса функции органов государственного управления на некоммерческие партнерства и обязало саморегулируемые организации:

- разрабатывать и устанавливать обязательные для вложения членами партнерства правила, стандарты деятельности, профессиональной этики;
- контролировать деятельность членов партнерства;
- рассматривать жалобы на членов партнерства;
- разрабатывать и устанавливать требования желающих вступить в саморегулируемые организации;
- осуществлять сбор, обработку, хранение информации о деятельности членов партнерства;
- осуществлять ведение реестра фондов и организаций, осуществляющих деятельность по договорам с фондами;
- формировать гарантированный фонд для финансового обеспечения ответственности по возмещению убытков, причиненных ее членами при осуществлению деятельности.

Следующий Федеральный закон от 29 июля 1998г. №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [9], которым за саморегулируемыми организациями устанавливались функции:

- защита интересов оценщиков;
- содействие повышению уровня профессиональной подготовки оценщиков;
- разработка стандартов оценки;
- создание и обеспечение функционирования систем контроля осуществления оценочной деятельности

Обязательная модель саморегулирования была положена в основу изменений Градостроительного кодекса РФ Федерального закона от 22 июля 2008г. №148-ФЗ [10]. Градостроительный кодекс РФ был дополнен главой 6 «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».

Саморегулируемая организация, как публично правовое объединение, не только защищает права своих членов, устанавливает правила корпоративной этики, но выполняет публичные функции, в том числе делегированные государством. Публичные средства влияния саморегулируемых организаций определяются закрепленными функциями, такими как, меры дисциплинарного воздействия за нарушение стандартов, правил саморегулирования, проведение плановых, внеплановых проверок. Саморегулируемая организация, как публично правовое объединение, выступает продолжением государственного регулирования, ему передаются государственно-властные полномочия.

Деятельность саморегулируемых организаций в строительстве представляет часть деятельности саморегулируемых организаций в стране. В правовом положении саморегулируемых организаций выступают как субъекты гражданского права, выполняющие отдельные государственные функции. Саморегулируемые организации – это некоммерческие организации, что является их главной отличительной чертой. Они не ставят и не должны ставить в основу своей деятельности достижение коммерческого результата в любой его форме, в том числе в виде прибыли, распределения полученной прибыли между участниками [11,12].

Саморегулируемые организации консолидируют частноправные вопросы, обладают полномочиями, позволяющими им регулировать, контролировать предпринимательскую

или профессиональную деятельность. Представляют они профессиональное или отраслевое объединение физических и (или) юридических лиц, созданных на основе членства в форме ассоциаций, союзов и т.д. в целях разработки стандартов, правил предпринимательской и (или) профессиональной деятельности своих членов, внесенных в государственный реестр саморегулируемых организаций.

Саморегулируемые организации разрабатывают правила деятельности, стандарты и осуществляют контроль за соблюдением требований стандартов и правил, их деятельность регулируется федеральным законом «О саморегулируемых организациях [11], а также рядом иных специализированных федеральных законов.

Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, основанные на членстве, объединяющие субъекты предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъекты профессиональной деятельности определенного вида, соответствующие определенным требованиям:

- по количеству членов саморегулируемых организаций. Их должно быть не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектах профессиональной деятельности определенного вида. Отдельными федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъекты предпринимательской или профессиональной деятельности могут вноситься дополнительные требования по количеству участников

- наличие стандартов и правил должны быть в предпринимательской деятельности или профессиональной деятельности обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации

- обеспечению саморегулируемой организации дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами. Способы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций:

- а) создание системы личного и (или) коллективного страхования
- б) формирования компенсационного фонда.

Для осуществления деятельности саморегулируемые организации создают специализированные органы, которые осуществляют контроль за соблюдением членами саморегулируемых организаций требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, а также рассмотрение дел с применением в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия в соответствии с регламентом внутренних документов.

Некоммерческая организация в форме некоммерческого партнерства, имеющая определенное количество членов, стандарты и правила предпринимательской деятельности или профессиональной деятельности, обеспечивающая дополнительную имущественную ответственность своих членов и специализированного органа управления должна быть включена соответствующим органом государственного управления в Реестр саморегулируемых организаций.

Саморегулируемая организация в соответствии с законодательством осуществляет нижеследующие основные функции:

1. Разрабатывать и устанавливать условия членства.
2. Принимать меры дисциплинарного воздействия.

3. Образовывать третейские суды для разрешения споров.
4. Осуществлять анализ деятельности своих членов.
5. Представлять интересы членов саморегулируемой организации в их отношении с органами государственной власти – субъектов Российской Федерации. Органами местного самоуправления.
6. Организовывать профессиональное обучение, аттестацию работников, сертификацию произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг).
7. Обеспечивать информационную открытость деятельности своих членов.
8. Осуществлять контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации.
9. Обеспечивать дополнительную имущественную ответственность.
10. Рассматривать жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулирования.
11. Оспаривать в установленном законодательством Российской Федерации порядке акты, решения и (или) действия (бездействия) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.
12. Участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов российской Федерации.
13. Направлять в органы государственной власти предложения по формированию и реализации государственной политики, политики органов местного самоуправления.
14. Запрашивать в органах государственной власти информацию, необходимую для выполнения саморегулируемой организацией, возложенных на нее функций.

В таблице 1 систематизированы основные признаки, позволяющие рассматривать организацию в качестве саморегулируемой организации. Все восемь основных признаков относятся к существенным признакам и не соответствие по любому из них установленным требованиям может рассматриваться основанием для непризнания организации в качестве саморегулируемой организации.

В таблице 2 систематизированы функции, которые должна выполнять саморегулируемая организация. Можно констатировать, что совокупность основных признаков и основных функций некоммерческой организации, определяет содержание и полноту деятельности саморегулируемой организации. Не соответствие организации основным признакам и функциям может позволить рассматривать организации как не соответствующей установленным требованиям. Некоммерческая организация не может рассматриваться партнером как саморегулируемая организация, если она не включена или исключена из реестра саморегулируемых организаций.

Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» раскрывается саморегулирование как самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой выступает разработка и установление стандартов и правил деятельности, контроль за соблюдением требований стандартов и правил деятельности. Тем самым саморегулирование рассматривается как механизм воздействия на деятельность

хозяйствующих субъектов, сочетающий административное и корпоративное регулирование, формирующий корпоративную культуру.

Законодательством выделяется два вида саморегулирования – «добровольное» и «обязательное». Добровольное саморегулирование предполагает добровольное, инициативное объединение предпринимателей отрасли, представителей профессиональной деятельности. Обязательное саморегулирование предполагает делегирование государством властных полномочий государства по лицензированию, контролю и надзору за определенным видом деятельности.

Передача определенных функций государственных органов саморегулируемым организациям обозначена в числе основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности и противодействия коррупции [12]. Обязательные функции саморегулируемых организаций в строительстве показаны в табл.3.

Таблица 1

Основные признаки, определяющие некоммерческую организацию
в качестве саморегулируемой организации

<i>№№ п/п</i>	<i>Основные признаки</i>
1.	Осуществление некоммерческой деятельности
2.	Объединение определенного количества субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности
3.	Наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности
4.	Обеспечение дополнительной имущественной ответственности каждого члена организации посредством создания системы страхования и формирования компенсационного фонда
5.	Создание специализированных органов управления
6.	Осуществление контроля за соблюдением членами организации требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности
7.	Рассмотрение дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия при нарушении ими требований стандартов и правил саморегулирования
8.	Включение некоммерческой организации в Реестр саморегулируемых организаций

Основные функции саморегулируемых организаций

<i>№№ n/n</i>	<i>Основные функции</i>	<i>Необходимость осуществления</i>
1	Разрабатывать и устанавливать условия членства	Обязательное
2	Принимать меры дисциплинарного воздействия	Обязательное
3	Образовывать третейские суды для разрешения споров	Возможное
4	Осуществлять анализ деятельности своих членов	Обязательное
5	Представлять интересы членов саморегулируемой организации в их отношении с органами государственной власти – субъектов Российской Федерации. Органами местного самоуправления	Возможное
6	Организовывать профессиональное обучение, аттестацию работников, сертификацию произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг)	Возможное
7	Обеспечивать информационную открытость деятельности своих членов	Обязательное
8	Осуществлять контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации	Обязательное
9	Обеспечивать дополнительную имущественную ответственность	Возможное
10	Рассматривать жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулирования	Обязательное
11	Оспаривать в установленном законодательством Российской Федерации порядке акты, решения и (или) действия (бездействия) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления	Возможное
12	Участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов российской Федерации	Возможное
13	Направлять в органы государственной власти предложения по формированию и реализации государственной политики, политики органов местного самоуправления	Возможное
14	Запрашивать в органах государственной власти информацию, необходимую для выполнения саморегулируемой организацией, возложенных на нее функций	Возможное

Обязательные функции саморегулируемых организаций в строительстве

<i>№№ n/n</i>	<i>Обязательные функции</i>
1	Разрабатывать и устанавливать требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность
2	Разрабатывать и устанавливать правила контроля
3	Разрабатывать и устанавливать меры дисциплинарного воздействия за несоблюдение членами организации требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования
4	Осуществлять анализ деятельности своих членов
5	Обеспечивать информационную открытость своей деятельности и деятельности своих членов Рассматривать жалобы на действия членов саморегулируемых организаций и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулирования
6	Формировать компенсационный фонд
7	Вести реестр членов саморегулируемой организации

ВЫВОДЫ:

1. Саморегулирование стройкомплекса – новая форма организации участников рынка, реализует право граждан на объединения, свободу ассоциаций, является важным элементом и основой дальнейшего развития гражданского общества.
2. Саморегулируемые организации стройкомплекса наделены государством специальными полномочиями, которые делают их органами публичного управления.
3. Обязательная модель саморегулирования стройкомплекса имеет закрепленные государством такие функции публичного управления как меры дисциплинарного воздействия, проведение плановых, внеплановых проверок, посредством которых реализуются государственно-властные полномочия.
4. Развитие саморегулирования в строительстве – основное направление деятельности органов государственного управления по повышению эффективности государственного управления и противодействия коррупции.
5. Совершенствуя управление саморегулируемыми организациями в строительстве, обеспечивая их становление как публично-правовых объединений, осуществляя контроль за деятельностью саморегулируемых организаций в строительстве важно оценивать выполнение 7 обязательных функций, приведенных в таблице 3.

Список использованной литературы

1. Всеобщая Декларация прав человека. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1998 г. № 217А (III)
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
3. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003г. №824 «О мерах по проведению административной реформы»
4. Федеральный закон от 18 июля 1995г. №108-ФЗ «О рекламе»
5. Федеральный закон от 22 апреля 1996г. №39-ФЗ » «О рынке ценных бумаг»
6. Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1996г. №408 «Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков акционеров»
7. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996г. №1008 «Об утверждении Концепции развития на рынке ценных бумаг в Российской Федерации»
8. Федеральный закон от 7 мая 1998г. №75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»
9. Федеральный закон от 29 июля 1998г. №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»
10. Градостроительный кодекс Российской Федерации
11. Федеральный закон от 01.12.2007 г. №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»
12. Федеральный закон от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»
13. Федеральный закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»