



САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА КАК АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ДОПУСКА НА РЫНОК СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Юлия АТАМАНОВА,

доктор юридических наук, доцент кафедры хозяйственного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,
и.о. директора Научно-исследовательского института правового обеспечения инновационного развития
Национальной академии правовых наук Украины

Евгений БЕЛОУСОВ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, ведущий научный сотрудник
Научно-исследовательского института правового обеспечения инновационного развития
Национальной академии правовых наук Украины

Инна ГАРМАШ,

младший научный сотрудник
Научно-исследовательского института правового обеспечения инновационного развития
Национальной академии правовых наук Украины

Summary

The article is devoted to analysis of the current situation in the global economy, where more and more important becomes the question of creation and functioning of self-regulating organizations in the leading sectors of the economy, including in the construction industry. The authors studied foreign experience of self-organization in the construction sector, set out the mechanisms of legal regulation of this process, as well as the basic sectors of the national economy, which began the implementation of such a model of self-organization.

Key words: self-organization, self-regulatory organization, construction sector of the economy.

Анотация

Статья посвящена анализу современной ситуации в мировой экономике, где всё актуальнее становится вопрос создания и функционирования саморегулируемых организаций в ведущих секторах экономики, в том числе и в строительной отрасли. Авторами статьи исследован зарубежный опыт самоорганизации строительной сферы, изложены механизмы законодательного регулирования этого процесса, а также изложены основные секторы отечественной экономики, в которые началось внедрение такой модели самоорганизации.

Ключевые слова: самоорганизация, саморегулируемые организации, строительная сфера экономики.

Постановка проблемы. Сегодня одной из наиболее значимых характеристик мирового сообщества, по нашему мнению, можно назвать активно развивающийся процесс перевода государством важнейших видов предпринимательской и профессиональной деятельности на саморегулирование. Анализируя современную ситуацию, которая сложилась в мировой экономике, можно прийти к выводу, что начало этого процесса ознаменовалось постоянно растущим числом саморегулируемых организаций во многих отраслях хозяйствования.

Существующий институт профессионального саморегулирования рассматривается органами государственной власти как один из возможных элементов механизма де бюрократизации экономики страны и формирования органов регулирования не путем их назначения в административном порядке, а путем инициативных и осознанных действий наиболее активных предста-

вителей соответствующих отраслей. В связи с чем осуществляется постоянная разработка моделей сочетания государственного регулирования экономики с саморегулированием субъектов экономической деятельности. Одним из наиболее ярких примеров отраслевого саморегулирования в мире является строительная сфера.

Целью и задачей статьи является анализ зарубежного опыта в создании и функционировании саморегулируемых организаций в строительной сфере, а также исследование вопроса формирования такого механизма самоорганизации в Украине.

Изложение основного материала исследования. В настоящее время в Украине формирование, функционирование и регулирование строительной сферы в большей степени основывается на подходе государственной централизации, которая охватывает определение путей развития указанного сектора, перечень документов, их содержание и

механизмы получения и применения, в то время как ведущие страны мира уже давно тяготеют к проведению децентрализации по основным отраслям экономики ради обеспечения превентивных мер в концентрации контрольно-управленческих полномочий только на верхних звеньях власти. В большинстве стран мира соответствующие государственные органы выполняют вспомогательную функцию, передавая при этом большую часть компетенции нижшим уровням к специально созданным или уже существующим органам.

Наибольшего распространения в таких государствах как Великобритания, Германия, Австралия, Российская Федерация, США приобрела следующая форма децентрализации – профессиональное самоуправление, которое получило распространение в тех отраслях хозяйствования, где, во-первых, существовала непреодолимая потребность в уменьшении централизации – юридической, страховой, медицинской



и т.п.; во-вторых, у представителей профессиональных сообществ этих сфер было стремление к самоорганизации. Вышеперечисленные пункты послужили катализатором для государства в принятии решения по созданию юридических лиц, которым бы можно было передавать часть властных полномочий, принадлежавшие ранее преимущественно министерствам. Юридические лица, которые создаются в таком порядке, то есть в силу прямого указания об их образовании в нормативно-правовом акте, и с предоставлением им властных полномочий в определенной сфере профессиональной деятельности являются организациями профессионального самоуправления (далее – ОПС) [1].

Как тенденцию, можно отметить, что на территории этих стран, в первую очередь, активно внедряются модели профессиональной самоорганизации исполнителей отдельных видов работ (услуг), связанных с созданием объектов архитектуры (архитекторов, инженеров-проектировщиков, инженеров технического надзора, экспертов, дизайнеров), которые в большинстве случаев имеют название «палата» (izba, kammer). Например, Баварская палата инженеров-строителей и Баварская палата архитекторов, Берлинская палата архитекторов и строителей, Польская палата инженеров-строительства, Палата архитекторов Польши, Палата урбанистов Польши и т.п. [2; 3; 4].

В таких странах, как Российская Федерация, Германия, Великобритания и США именно на организации профессионального самоуправления в строительной отрасли положены функции осуществления лицензирования хозяйственной деятельности, связанной с созданием объектов строительства, проведения профессиональной аттестации архитекторов, инженеров-проектировщиков, инженеров технического надзора и экспертов, регулирования сертификации этой категории лиц и многое другое. Другими словами, организации профессионального самоуправления, обладая статусом юридического лица публичного права, наделены определенным объемом властных полномочий, которые, в случае формирования экономической отраслевой государственной политики в соответствии с подходом государствен-

ной централизации управленческих функций, входят в сферу монопольных полномочий государства.

С точки зрения предмета исследования данной статьи, по нашему мнению, целесообразным может быть ознакомление с практикой формирования, развития и функционирования механизма саморегулирования различных профессиональных сфер в государствах, где опыт их создания и функционирования оказался наиболее успешным. Так, в США государство традиционно делегирует функции по проектированию негосударственным организациям. Такая практика была заложена еще в 1905 г., когда Национальным советом обществ по страхованию от пожара были выпущены Типичные строительные нормы и правила, которые стали первым строительным нормативным документом в Соединенных Штатах Америки.

В данное время в США функционируют три основные негосударственные организации, которые занимаются разработкой и распространением строительных правил и стандартов: Ассоциация специалистов по строительному нормированию, которая создана была в 1915 г. и объединила специалистов строительных организаций восточных и среднезападных штатов; Международная конфедерация специалистов строительных организаций, куда входят представители западных штатов; Ассоциация южных штатов по нормированию, основанная в 1945 г. С целью согласования и развития единственной комплексной модели национальных стандартов, которые касаются строительства, в США в 1994 г. был основан Международный совет по нормам и правилам как некоммерческая организация, являющаяся официальной международной организацией по стандартизации.

Одна из самых типичных и хорошо организованных моделей саморегулируемой деятельности в строительной отрасли создана и успешно существует в Великобритании, где при наличии достаточно детального общего законодательства о строительной деятельности, большая роль отведена общественным, в том числе саморегулируемым структурам.

Ярким примером саморегулируемой негосударственной организации в этой стране является Национальный

Совет Домостроения Великобритании (далее – Совет), к полномочиям которого отнесено установление норм и правил строительства новых объектов недвижимости и прием жалоб от покупателей этих объектов. В целях удовлетворения жалоб Совет организует работу по устранению недостатков и дефектов в таких жилых домах. По существу, потребитель получает страховку, которая реализуется под руководством Совета. Совет устанавливает стандарты в сфере строительства, которые разрабатываются комитетом, в который входят представители потребителей, строительных компаний и других профессиональных организаций. Комитет учитывает и юридические требования, которые содержатся в Строительных нормах, правилах и стандартах Великобритании. Важным является тот факт, что абсолютно все компании и организации, которые входят в схему саморегулируемых организаций на территории этой страны, во-первых, перед вступлением проходят достаточно жесткую проверку качества своей работы в строительстве, во-вторых, аудиторскую проверку финансовой деятельности, в-третьих, они обязаны придерживаться существующих стандартов, и, наконец, деятельность всех строительных компаний и организаций подлежит постоянным проверкам в течение выполнения ими соответствующих строительных работ.

Систему саморегулируемых организаций Великобритании образует совокупность других негосударственных саморегулируемых образований, к которым в процессе взаимодействия с органами государственной власти были делегированы следующие полномочия: анализ и координация деятельности подконтрольных организаций, усовершенствование деятельности подведомственных компаний, организация обучения персонала и проведения процесса аттестации и повышения квалификации кадров строительной отрасли, представление интересов компаний-членов в правительстве, установление собственных дополнительных критериев и показателей для компаний и организаций, которые намереваются стать членом ассоциации, присвоение «Марки качества» [1].

Из опыта таких стран, как Германия и Польша известно, что цель образова-



ния организаций профессионального самоуправления строителей – это делегирование государством отдельных властных полномочий в этой отрасли, предоставление им возможностей действовать как «второй законодатель» в вопросах регламентации профессиональной деятельности и управления представителями определенной профессии. Специалисты по вопросам профессионального самоуправления в этих государствах отмечают, что именно такой подход отображает принципы профессионального саморегулирования, хотя и не в полной мере отражает сущность и цели создания саморегулируемых организаций. Они акцентируют внимание на том, что организации профессионального самоуправления по своей юридической природе хотя и являются объединением лиц, однако это не профсоюз и не объединение (не ассоциация) наподобие общественной организации, которая характеризуется добровольным вступлением в ее состав и добровольным выходом из нее [5].

На основании анализа юридических конструкций общественных организаций и организаций профессионального самоуправления, в частности, в строительной отрасли, следует отметить, что к основным признакам последних, как правило, можно отнести: во-первых, создание организации профессионального самоуправления иницируется самим государством, то есть в силу прямого указания об их образовании в законе и в результате распоряжения уполномоченного органа государственной власти; во-вторых, создавая организации профессионального самоуправления, государство наделяет их властными полномочиями относительно организации работы в профессии и контроля деятельности ее членов; в-третьих, членство в организации профессионального самоуправления является обязательным. В ее состав входят все представители профессии независимо от их желания или нежелания. Например, в организацию профессионального самоуправления строителей входят все лица, которые получили строительную лицензию и намереваются осуществлять эту деятельность. Здесь действует правило: если субъект хозяйствования получил лицензию на определенный вид профессиональной деятельности – он

автоматически приобретает членство в организации профессионального самоуправления в указанной сфере. В случае утраты лицензии – автоматически пропадает членство в организации. В-четвертых, в профессии может существовать лишь одна организация профессионального самоуправления. Только при условии, что все члены профессионального сообщества входят в состав одной организации и позиция каждого (прямо или опосредствовано, то есть через избрание представительских органов организации) учитывается при формировании позиции «цеха», есть основания говорить о самоуправлении в профессии в целом. Это не значит, что территориальные структуры организации профессионального самоуправления не могут иметь статуса юридических лиц. Напротив, для демократизации системы самоуправления каждая из территориальных палат, как правило, выступает субъектом права и входит в единственную организацию профессионального самоуправления профессии.

В отличие от организаций профессионального самоуправления, саморегулируемые организации, созданные по модели общественных организаций, основываются по инициативе субъектов частного права (физических и юридических лиц, которые принадлежат к одной или смежных профессий) на принципах добровольности и членства, и не осуществляют властных полномочий государства. Цель их создания заключается в другом: обеспечение высокого профессионального уровня деятельности участников рынка; представительство участников саморегулируемой организации и защита их профессиональных интересов; профессиональная подготовка и повышение квалификации специалистов-членов саморегулируемой организации; разработка и контроль за соблюдением норм и правил поведения членами саморегулируемой организации, этических норм в их взаимоотношениях с клиентами и других документов, предусмотренных законодательством и т.п.

В соответствии с такими заданиями эти саморегулируемые организации, как правило, наделяются такими основными полномочиями, как: определение условий допуска к работе на рынке, рассмотрение вопросов статуса участ-

ников, их квалификации, разработка корпоративных правил поведения на рынке, решение вопросов соблюдения договорной дисциплины на рынке; осуществление контроля (в частности, создание внутреннего фонда для возмещения ущерба, со следующим правом регресса организации); образование третейского суда. В определенных отраслях или по видам деятельности саморегулируемые организации могут наделяться еще и отдельными делегированными полномочиями, например, в сфере разработки лицензионных условий и контроля за их соблюдением; относительно контроля качества продукции; относительно соблюдения условий добросовестной конкуренции на рынке [5].

В украинской правовой науке и в национальном законодательстве вопросы создания и функционирования саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики стали предметом изучения и практической реализации относительно недавно. Так, действующими нормативно-правовыми актами Украины предусмотрена возможность создания самоуправных и саморегулируемых профессиональных организаций. В частности, Законами Украины «Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине» от 12.07.2001 г. № 2658-III, «О ценных бумагах и фондовом рынке» от 23.02.2006 г. № 3480-IV, «Об архитектурной деятельности» от 20.05.1999 г. № 687-XIV и некоторыми другими урегулирован вопрос профессиональной самоорганизации в определенных сферах.

Так, в соответствии со ст. 26 Закона Украины «Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине» № 2658-III от 12.07.2001 г. саморегулируемыми организациями оценщиков являются всеукраинские общественные организации, которые объединяют физические лица, признанные оценщиками в порядке, установленном данным законом, получили свой статус в соответствии с требованиями этого закона и осуществляют полномочия из общественного регулирования оценочной деятельности. Образование и порядок деятельности саморегулируемых организаций оценщиков регулируются законодательством об объединении



граждан с учетом особенностей, установленных данным законом. Саморегулируемые организации оценщиков являются юридическими лицами, которые действуют на принципах самоуправления и деятельность которых не имеет целью получение прибыли. Статья 27 упомянутого закона устанавливает критерии и порядок признания статуса саморегулируемой организации оценщиков [6].

В соответствии со ст. 47 Закона Украины «О ценных бумагах и фондовом рынке» № 3480-IV от 23.02.2006 г. регулирование фондового рынка осуществляет государство и саморегулируемые организации. Согласно ст. 48 данного Закона объединения профессиональных участников фондового рынка приобретают статус саморегулируемой организации (далее – СРО) по определенному виду профессиональной деятельности на фондовом рынке со дня присвоения ему статуса СРО Национальной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку. Порядок предоставления объединению профессиональных участников рынка ценных бумаг статуса СРО и лишение такого статуса устанавливается Национальной комиссией по ценным бумагам и фондовому рынку с учетом требований данного закона [7].

Таким образом, основываясь на анализе действующего национального законодательства, можно утверждать, что в Украине уже заложены первые фундаментальные основы для создания эффективной системы профессионального саморегулирования в ведущих сферах экономики.

При этом следует отметить, что в Украине принципы саморегулирования в профессиональной деятельности вводятся пока что избирательно и касаются отдельных отраслей и сфер экономики. Эти организации в Украине создаются и действуют как общественные, которые объединяют своих членов на принципах профессиональной принадлежности к одной профессии или виду деятельности.

Следовательно, в Украине сформировался подход к признанию саморегулируемых организаций как общественных образований, деятельность которых, прежде всего, направлена на удовлетворение профессиональных интересов их членов, а не на выпол-

нение делегированных государством функций. При отсутствии в правовом поле закона о саморегулируемых организациях в Украине пока что остается ситуация, когда возможно внедрение различных моделей самоорганизации в разных сферах (хотя, следует признать, что в Верховной Раде Украины были зарегистрированы законопроекты «О саморегулируемых организациях» и «О профессиональных саморегулируемых и самоуправных организациях»).

Выводы. По нашему мнению, на основании исследования зарубежных моделей организации профессионального саморегулирования можно отметить, что заимствование Украиной положительного опыта некоторых зарубежных стран, достигших позитивного результата в вопросах создания и функционирования саморегулируемых организаций, в том числе, в строительной отрасли может стать одним из самых логичных шагов, которые должен сделать законодатель с целью упорядочения этой сферы общественной жизни и приближения ее к мировым стандартам. Такой подход позволит существенно улучшить состояние правового обеспечения строительной отрасли нашего государства и реализовать базовый принцип таких организаций – строительные саморегулируемые организации самостоятельно устанавливают критерии вступления в них, проверяют деятельность предприятий, входящих в их состав и соответствующими средствами своего гарантийного фонда отвечают за некачественную работу своих членов.

Именно поэтому, по нашему мнению, одним из основных заданий отечественных ученых-юристов и законодателя является создание системы действенного и качественного правового обеспечения этой сферы с учетом позитивного зарубежного опыта, что в конечном итоге приведет к созданию качественно новой модели саморегулирования строительной сферы в Украине.

Список использованной литературы:

1. Слюсаревский Н. Самодетельное регулирование или профессиональное самоуправление [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://gazeta.zn.ua/LAW/samodeyatelnoe_

regulirovanie_ili_professionalnoe_samoupravlenie.html.

2. Закон «Про палату архітекторів та палату інженерів-будівельників Баварії» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bayika.de/de/kammer/pdf/BauKaG2007.pdf>.

3. Закон «Про берлінську архітектурно-будівельну палату» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.baukammer-berlin.de/mitgliedschaft/ABKG_Berlin_GVBl_Nr.26.pdf.

4. Закон Польщі «Про професійне самоврядування архітекторів, інженерів-будівельників і урбаністів» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2001/0042.htm>.

5. Строители Украины создают монопольную империю, чтобы принимать, изгонять и контролировать? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.regionstroy.com.ua/495/>.

6. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України № 2658-III від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251.

7. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України № 2658-III від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.