

Жильцов Макар Геннадьевич

студент

Научный руководитель

Фастова Марина Андреевна

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российский государственный

социальный университет»

г. Москва

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ:
МЕЖДУ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ СООБЩЕСТВОМ И ОРГАНом
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ)**

***Аннотация:** исследование направлено на установление правовой природы саморегулируемых организаций (СРО), функционирующих в строительной сфере. Анализ нормативных актов позволяет заключить, что СРО регистрируются как некоммерческие корпорации, однако объём делегированных им полномочий существенно превышает стандартный набор прав обычного юридического лица: они устанавливают обязательные стандарты деятельности, наделены контрольно-надзорными полномочиями в отношении своих членов и вправе применять дисциплинарные санкции вплоть до исключения. Признаётся публично-частный характер СРО, поскольку строительная отрасль связана с безопасностью объектов капитального строительства и жизнью граждан. Градостроительный кодекс РФ детально регламентирует деятельность СРО: количественные требования выше, предусмотрены специальные правила о компенсационном фонде и территориальные ограничения. СРО в строительстве рассматриваются как некоммерческие организации особого рода, сочетающие частноправовую форму с публичным содержанием деятельности. Государство, делегируя властные полномочия, сохраняет механизмы надзора (проверки, предписания). СРО выступают проводниками государственной политики.*

Ключевые слова: саморегулируемая организация, публично-правовая функция, делегирование полномочий, строительная отрасль, государственный контроль, корпоративные стандарты, компенсационный фонд.

1. Теоретические основы определения правовой природы СРО в строительстве.

Правовая природа саморегулируемых организаций (далее – СРО) в строительной сфере вызывает устойчивые дискуссии в доктрине. Легальное определение, содержащееся в ст. 2 Федерального закона №315-ФЗ [1, с. 7], фиксирует самостоятельный и инициативный характер деятельности таких объединений. Дефиниция, закрепленная в законе, не раскрывает публично-правового компонента статуса СРО. Возникает закономерный вопрос о месте СРО в системе юридических лиц. Ответ на него предопределяет объем и содержание делегируемых полномочий.

Строительная отрасль до 2010 г. находилась под жестким контролем государства через механизм лицензирования. М.Д. Молчанов справедливо указывает, что переход к саморегулированию стал «реакцией на избыточную бюрократизацию разрешительных процедур» [1, с. 7]. Лицензирование требовало значительных административных ресурсов. При этом качество строительных работ оставалось неудовлетворительным. Законодатель избрал альтернативную, гибкую модель, передав часть контрольных функций профессиональным объединениям.

Градостроительный кодекс РФ [1, с. 7] устанавливает детальное регулирование деятельности СРО (Глава 6.1 ГрК РФ), что говорит о повышенной значимости саморегулирования в сфере строительства (ввиду возможного влияния качества работ на безопасность), поскольку ошибки при производстве строительных работ могут привести к негативным последствиям для жизни и здоровья граждан. Количественные критерии создания СРО в строительстве существенно выше, чем в иных отраслях. Требуется объединение не менее 100 индивидуальных предпринимателей или юридических лиц. Кроме того, законодатель ввел территориальное ограничение. Строительная СРО не может иметь обособленных

подразделений за пределами субъекта РФ, где она зарегистрирована. Исключение сделано только для изыскательских и проектных организаций.

2. Публично-властные функции СРО: нормотворчество, контроль и юрисдикция.

Компенсационный фонд выступает ключевым элементом имущественной основы деятельности СРО. Федеральный закон №315-ФЗ требует формирования такого фонда исключительно в денежной форме. Взносы членов организации аккумулируются для покрытия возможных убытков третьих лиц. Т.Х. Аблязов рассматривает компенсационный фонд как инструмент дополнительной ответственности профессионалов в сфере строительства перед потребителями [1, с. 7]. Данный механизм заменяет обязательное страхование ответственности. Эффективность такого подхода остается предметом научных дискуссий.

Делегирование публично-властных функций СРО имеет объективные экономические причины. В.В. Мирончуковская, К.П. Иншакова аргументируют эту позицию необходимостью снижения нагрузки на федеральный бюджет [1, с. 7]. Создание новых государственных органов для контроля строительной отрасли потребовало бы значительных расходов. Расширение полномочий существующих структур породило бы дублирование функций. Передача контроля негосударственным организациям оказалась компромиссным решением законодателя, призванным установить регулирование (в том числе в части контрольных функций) на основе СРО.

Регулирующая функция СРО проявляется в установлении стандартов деятельности. Т.В. Солдатова анализирует нормотворческие полномочия таких объединений и приходит к выводу об их значительном объеме [2, с. 7]. Стандарты СРО обязательны для всех членов организации. Государство не участвует в утверждении этих документов. Контроль за их содержанием осуществляется через механизмы надзора. Такая модель порождает риск злоупотреблений со стороны доминирующих участников рынка.

Контрольная функция реализуется через проведение проверок деятельности членов СРО. А.А. Матвеева, А.В. Никитин выделяют два уровня такого

контроля: внутренний и внешний (государственный) [3, с. 7]. Внутренний контроль осуществляется самой СРО. Его предметом выступает соблюдение стандартов и правил профессиональной деятельности. Внешний контроль проводится уполномоченными органами исполнительной власти. Основанием для внеплановой проверки могут служить жалобы граждан и юридических лиц.

Юрисдикционная функция СРО вызывает наибольшее количество критических замечаний. Организация вправе рассматривать обращения на действия своих членов. По результатам такого рассмотрения применяются меры дисциплинарного воздействия. В.В. Фрибус обращает внимание, что перечень возможных санкций не является исчерпывающим [4, с. 7]. СРО может лишить нарушителя членства. Это лишает его права осуществлять профессиональную деятельность в легальном поле. Подобные полномочия традиционно относились к прерогативе государства.

Представительная функция СРО позволяет наладить диалог между публичной властью и профессиональным сообществом.

3. Частноправовые начала и имущественная основа деятельности СРО.

Двойственность правового статуса СРО проявляется в механизмах ответственности. С одной стороны, организация отвечает по своим обязательствам как некоммерческое юридическое лицо. С другой стороны, законодательство предусматривает специальные основания для административного принуждения. Л.Б. Ситдикова, П.С. Соловьева [2, с. 7] указывают на статью 19.5 КоАП РФ, устанавливающую ответственность за невыполнение предписаний надзорных органов. Штрафные санкции могут применяться как к самой СРО, так и к ее должностным лицам. При этом гражданско-правовая ответственность СРО перед ее членами практически не разработана.

4. Государственный надзор как гарантия публичных интересов и зарубежный опыт.

Государственный надзор за деятельностью СРО осуществляется по правилам Федерального закона №294-ФЗ. А.А. Матвеева, А.В. Никитин выделяют пять элементов этого механизма:

- определяются субъекты контроля – уполномоченные федеральные органы;
- устанавливается предмет проверок – соблюдение требований закона о СРО;
- закрепляется процедура выдачи предписаний;
- осуществляется мониторинг информации, размещаемой на сайте организации;
- готовятся ежегодные доклады о состоянии надзора [3, с. 7].

Срок устранения нарушений, выявленных в ходе проверки, не может превышать 60 дней. По мотивированному обращению СРО этот период продлевается однократно. А.Р. Никифорова, А.С. Семенов полагают, что такой подход «недостаточно стимулирует организации к оперативному реагированию» [1, с. 7]. Злоупотребление правом на продление становится обычной практикой. Исключения возможны только при объективной невозможности быстрого устранения нарушений.

Не все участники строительного рынка обязаны состоять в СРО. Исключения составляют государственные и муниципальные унитарные предприятия, организации с объемом обязательств до 10 млн руб., юридические лица с долей публично-правовых образований более 50%. Индивидуальные предприниматели, строящие объекты индивидуального жилищного строительства, также освобождены от членства в СРО. Такие изъятия создают неравные конкурентные условия. Крупные компании несут дополнительные расходы на взносы и стандартизацию.

Сравнительный анализ зарубежных моделей саморегулирования показывает разнообразие подходов. Д.А. Фельдшеров, Т.А. Бардакова отмечают, что в странах континентальной Европы преобладает публично-правовая модель [1, с. 7]. СРО там рассматриваются как часть административной системы. В англо-саксонской традиции доминирует частноправовая концепция. Государство минимально вмешивается в деятельность профессиональных ассоциаций. Российская модель занимает промежуточное положение. Она сочетает элементы обоих подходов.

5. Выводы и рекомендации по совершенствованию правового статуса СРО.

Проведенное исследование позволяет рассматривать СРО в сфере строительства как некоммерческие организации особого рода. Данный вывод основывается на анализе полномочий, задач и функций. СРО принимают общеобязательные (для членов СРО) правила. Они осуществляют контроль и применяют санкции. Эти признаки сближают их с органами публичной власти. В то же время, имущественная обособленность и добровольность вхождения (за некоторыми исключениями) указывают на частноправовую природу.

Проведенное исследование позволило сформулировать рекомендации, направленные на уточнение статуса СРО:

- необходимо утвердить закрытый перечень публичных функций, передаваемых СРО. Каждая такая функция должна корреспондировать с конкретным механизмом государственного контроля;
- следует установить судебный порядок обжалования нормативных актов СРО;
- требуется ввести обязательную антикоррупционную экспертизу стандартов СРО.

Перспективы развития института саморегулирования в строительстве связаны с цифровизацией. Аистов А.Г. полагает, что внедрение распределенных реестров повысит прозрачность контроля [2, с. 7]. Электронный документооборот между СРО и надзорными органами сократит административные издержки. Однако технические решения не отменяют фундаментальной проблемы правовой природы. Пока сохраняется двойственность статуса, сохранятся и риски злоупотреблений.

Проведенный анализ позволяет сформулировать несколько выводов относительно правовой природы саморегулируемых организаций в строительной отрасли. СРО представляют собой особый механизм публично-правового регулирования. Данный механизм замещает традиционный государственный контроль в определенных законодательством сферах. В строительстве такая замена произошла в 2010 г., когда лицензирование уступило место саморегулированию. Переход был обусловлен избыточной бюрократизацией разрешительных процедур.

Государство стремилось снизить нагрузку на органы власти, одновременно ставилась задача повысить гибкость регулирования. Участники рынка получили возможность участвовать в разработке обязательных требований. Приоритетом СРО выступает обеспечение качества строительных работ. Не менее значимыми целями являются безопасность объектов и соблюдение профессиональных стандартов. Закон прямо закрепляет предупреждение причинения вреда жизни или здоровью граждан. Повышение качества выполнения инженерных изысканий и проектирования также названо в числе приоритетов. Можно заключить, что СРО в сфере строительства служат инструментом реализации публичных задач. Компенсационный фонд призван покрывать возможные убытки третьих лиц. Это имущественное обеспечение ответственности перед потребителями.

Саморегулируемые организации выполняют публичные функции, делегированные государством. К числу таких функций относятся нормотворчество и контроль. Регулирующая функция выражается в принятии стандартов и правил профессиональной деятельности. Контрольная функция реализуется через проверки членов СРО. Юрисдикционная функция позволяет применять дисциплинарные взыскания. Представительная функция обеспечивает коммуникацию с органами власти. Все перечисленные функции ранее осуществлялись исключительно государственными структурами. При этом объем передаваемых полномочий не означает полной самостоятельности СРО. Государство сохраняет механизмы надзора за деятельностью саморегулируемых организаций. Уполномоченные органы исполнительной власти проводят плановые и внеплановые проверки, в случае выявления нарушений выдается предписание об их устранении. СРО подотчетны государству по результатам своей деятельности. Ежегодные доклады о состоянии надзора публикуются в открытом доступе. Такая конструкция исключает произвол со стороны профессиональных объединений, государственные интересы сохраняют приоритет.

Формальное отнесение СРО к некоммерческим организациям фактически не отражает содержательный характер деятельности (ее двойственный характер). Промежуточный характер порождает теоретические и практические проблемы.

До сих пор не выработана единая концепция правовой природы СРО. Законодательство не предлагает специальной организационно-правовой формы для таких организаций. На практике это ведет к судебным спорам о пределах компетенции СРО, возникают вопросы об обжаловании нормативных актов, принятых СРО, остается неясным порядок привлечения СРО к гражданско-правовой ответственности. Требуется дальнейшее совершенствование нормативной базы.

Список литературы

1. Аблязов Т.Х. Систематизация научных подходов исследования саморегулирования в строительстве / Т.Х. Аблязов // Экономика и предпринимательство. – 2024. – №12(173). – С. 730–738. DOI 10.34925/EIP.2024.173.12.129. EDN XTHZGI
2. Аистов А.Г. Саморегулирование: сущность и соотношение с государственным регулированием / А.Г. Аистов // Пролог: журнал о праве. – 2024. – №3(43). – С. 17–23. DOI 10.21639/2313-6715.2024.3.2. EDN SQPCGX
3. Федеральный закон «Градостроительный кодекс Российской Федерации» №190-ФЗ от 29.12.2004 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №1 (ч. 1). – Ст. 16.
4. Матвеева А.А. Механизм государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций / А.А. Матвеева, А.В. Никитин // Право и государство: теория и практика. – 2025. – №4. – С. 226–230.
5. Мирончуковская В.В. Вопросы наделяния саморегулируемых организаций публично-властными функциями: проблемы и пути совершенствования / В.В. Мирончуковская, К.П. Иншакова // Вопросы государства и права. – 2024. – №1(4). – С. 29–37. DOI 10.24888/2949-3293-2024-4-4-29-37. EDN XABKLN
6. Молчанов М.Д. Правовой статус саморегулируемых организаций в сфере строительства в России и за рубежом / М.Д. Молчанов // Вопросы российской юстиции. – 2024. – №29. – С. 234–253. EDN AFAWSA
7. Никифорова А.Р. Проблемы и перспективы развития саморегулируемых организаций в строительстве / А.Р. Никифорова, А.С. Семенов // Дни науки студентов ИАСЭ – 2025: материалы научно-практической конференции. –

Владимир: Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых, 2025. – С. 320–325. EDN TBIMQA

8. Ситдикова Л.Б. Институт саморегулирования в строительной отрасли: правовые проблемы и возможные пути обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций / Л.Б. Ситдикова, П.С. Соловьева // Правовые вопросы недвижимости. – 2024. – №1. – С. 20–23. EDN TRCOGR

9. Солдатова Т.В. Нормотворчество как основная функция саморегулируемых организаций в сфере строительства: анализ и перспективы развития / Т.В. Солдатова // Закон и право. – 2024. – №2. – С. 177–181. DOI 10.24412/2073-3313-2024-2-177-181. EDN LHEVIB

10. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» №315-ФЗ от 01.12.2007 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №49. – Ст. 6076.

11. Фельдшер Д.А. Роль саморегулированных организаций (СРО) в обеспечении безопасности и качества строительных работ / Д.А. Фельдшер, Т.А. Бардакова // Вызовы современности и стратегии развития общества в условиях новой реальности: сборник материалов XXX Международной научно-практической конференции. – М.: Центр развития образования и науки, 2024. – С. 39–42. EDN KOTRHR

12. Фрибус В.В. К вопросу о правоспособности саморегулируемых организаций / В.В. Фрибус // Право и государство: теория и практика. – 2024. – №4(232). – С. 345–347.