

**Методологические аспекты наделения полномочиями координаторов
Национального объединения строителей по федеральным округам и городам
федерального значения**

В настоящее время институт координаторов Национального объединения строителей в федеральных округах (ФО) и городах федерального значения (ГФЗ) не имеет стройной теоретической основы и, как следствие, методологического обеспечения. Связано это с тем, что его возникновение произошло без подготовки, предварительного обсуждения, достаточно стихийно. Предложение ввести его последовало на одном из заседаний Совета НОСТРОЙ, после заявления руководителя аппарата, о том, что сотрудники аппарата не в состоянии обеспечить эффективное взаимодействие со всеми СРО, число которых в этот период росло высокими темпами. В связи с этим было предложено ввести должности координаторов в Федеральных округах и в городе Москве (впоследствии - в Санкт-Петербурге).

Положение о координаторе подготовил аппарат, обсуждения принципов координирования деятельности СРО в ФО и ГФЗ, не произошло даже на уровне Совета НОСТРОЙ, положение приняли без детального обсуждения. Между тем, институт координаторства функционирует уже на протяжении трёх лет; скудность и внутренняя противоречивость его нормативно-правовой базы в настоящее время привела к формированию диаметрально противоположных точек зрения на дальнейшее развитие данного института. В связи с этим, а также учитывая проводимую по решению Всероссийского съезда членов НОСТРОЙ¹ работу по актуализации регламентирующих документов НОСТРОЙ, представляется необходимым, прежде всего, определить правовой статус Координаторов, их функциональное назначение и место в системе организации взаимодействия СРО и НОСТРОЙ.

Постановка проблемы

Анализ норм Положения о координаторе по федеральному округу и городу федерального значения, утвержденного решением Совета Национального объединения

¹ Протокол № 7 от 4 апреля 2013 года Всероссийского съезда саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства // Официальный сайт НОСТРОЙ: <http://www.nostroy.ru/sitePage.do?name=congressProtocol&nosProtocolId=68>. Дата обращения: 27.06.2013 г.

строителей (протокол от 15 июня 2010 г. № 8), позволяет отметить ряд внутренних противоречий.

Рассмотрим их по порядку, не по степени важности:

1. Дуализм института координаторства. С одной стороны координаторы являются полномочными представителями Совета и Президента в Федеральных округах и городах федерального значения, с другой стороны они избираются прямым голосованием на окружных конференциях. Это означает, что координатор является зависимым одновременно как от СРО, избравшего его, так и президенту и Совету, утвердившим его в должности.

2. Двухуровневая система выборов координаторов. Первый уровень - окружные конференции, второй - совет НОСТРОЙ. Главной проблемой здесь является то, что в этом механизме заложен конфликт, когда окружная конференция (ОК) может избрать кандидата в координаторы, который может не устроить как президента, так и совет. В случае не избрания координатора, рекомендованного ОК Совету и президенту, возникает конфликт дестабилизирующий всю систему саморегулирования в отрасли. Сам по себе такой механизм приобретения должности практически уникален, и при этом совершенно не обоснован методологически.

3. Двойная подчиненность и подотчетность координаторов. С одной стороны координатор обязан в соответствие с Положением, ежегодно отчитываться на ОК о проделанной работе, с другой стороны, по тому же положению он подотчетен Совету и Президенту Объединения.

4. Неопределенность функциональной взаимосвязи между избранием и дальнейшей деятельностью координаторов. Избираясь Советом, Координаторы впоследствии взаимодействуют в основном с Президентом и Аппаратом Объединения, и практически не работают с Советом.

Как видно из приведенного перечня, первой проблемой действующего Положения о координаторе является заложенное в нем несоответствие между порядком избрания (наделения полномочиями) Координаторов и их функционалом. Представляется, что разрешение указанного противоречия следует искать в выборе одного из вариантов наделения Координаторов полномочиями, позволяющего увязать их компетенцию с подотчетностью.

Варианты решения проблемы

Анализируя возможные варианты порядка наделения полномочиями Координаторов можно в наиболее общем виде выделить две модели. Первая: направление на демократизацию института, закрепление выборности координаторов, повышение уровня их независимости от совета и президента Объединения. В этом случае координаторы становятся по сути выборными представителями саморегулируемого сообщества, способные проводить собственную политику на местах. Вторая: выстраивание управленческой вертикали и освобождения координаторов от влияния региональных СРО, предоставление им возможности действовать как полномочные представители совета и президента в ФО и ГФЗ. Рассмотрим возможные варианты развития этого института в случае выбора одной из указанных моделей исходя из существующих закрепленных функциональных обязанностей координаторов.

Первая модель может быть реализована в одном из следующих вариантов:

1. Одноуровневая система выборов координатора. Конференция выбирает координатора прямым голосованием на основании выдвинутых от СРО кандидатур. Выбранный большинством голосов представитель СРО становится координатором на основании решения Окружной конференции ФО или ГФЗ.

Преимущества:

- координатор целиком и полностью независим от совета и президента и подотчетен только окружным конференциям.

Недостатки:

- невозможность наделения полномочиями координатора решениями окружных конференций, в силу отсутствия такой возможности в соответствии с Уставом Объединения;

- невозможность выполнять функциональные возможности координаторов в силу его независимости от Совета и президента Объединения;

- наличие разрыва в управлении Объединением в силу той же независимости координаторов от органов управления НОСТРОЙ - Совета и президента объединения.

2. Двухуровневые выборы координаторов: 1-й уровень - выборы координаторов на ОК, 2-й – утверждение на съезде Объединения.

Преимущества:

- максимально демократический и серьезно усиливающий статус координаторов вариант;

- координатор вступает в должность по решению высшего органа управления Объединения - съезда, что фактически делает его независимым не только от

региональных СРО, но и от коллегиального органа управления Объединением и его президента.

Недостатки:

- применение сложной организационно и технически процедуры наделения координаторов полномочиями неоправданно при сохранении довольно узких функциональных обязанностей, закрепленных за ними;
- большинство СРО, участвующих в голосовании на съезде, не будут в дальнейшем никак сотрудничать с выбранными координаторами по другим ФО и ГФО, а значит будут либо индифферентны к той или иной кандидатуре, либо будут принимать решения по политическим основаниям;
- независимость координатора от Совета и Президента, а, следовательно, невозможность качественного выполнения его функциональных обязанностей;
- сохранение влияния отдельных СРО на выборы координатора и противоречия между правомочиями координаторов и возможной их ответственностью (лишением должности).

3. Выборы координаторов осуществляются президентом Объединения из числа членов Совета от соответствующего федерального округа или города федерального значения.

Преимущества:

- окружные конференции выбирают только членов Совета;
- появляется прямая зависимость координаторов от воли президента и, как следствие, усиливается взаимодействие между ними.

Недостатки:

- отсутствие вариантов для выбора Президентом, в случае если представитель от округа только один;
- усложняется положение координатора-члена Совета, в связи с необходимостью реализации как задач, которые ставит Совет и Президент, так и интересов СРО, делегировавших его в члены Совета.

Ко второй модели можно отнести следующие варианты:

1. Координатор назначается Президентом Объединения на основании представления членов Совета от соответствующего ФО или ГФЗ.

Преимущества:

- Координатор независим от региональных СРО, что открывает ему широкие возможности по реализации практических шагов по борьбе с «комерческими» СРО,

взаимодействию с СРО из других ФО или ГФЗ и ряду других вопросов, проведение которых было бы затруднено при выборности координаторов;

- Координатор становится зависимым только от одного органа - Совета Объединения, взаимодействие с которым и является его основной задачей, таким образом снимается главное противоречие - двойственность положения координаторов;

- координатор освобожден от давления СРО, при проведении решений Совета и Президента, которые могут расходиться с мнением части саморегулируемого сообщества, в том числе по вопросам коммерциализации;

- координатор работает в рамках вертикали управления, закрепленной в уставе Объединения;

- повышается эффективность управления Объединения в целом.

Недостатки:

- политическая составляющая при выборах членов Совета усиливается за счет интересов по выдвижению определенного кандидата на должность координатора;

- неравные возможности при выдвижении кандидатур координаторов по ФО и ГФЗ, связанные с разным представительством в Совете от федеральных округов (от 1-го до 8 членов совета). Следует отметить, что данный недостаток может быть преодолен путем предоставления права членам Совета направлять на утверждение не менее 2-х кандидатур; таким образом минимизируется и предыдущий недостаток.

2. Координатор назначается Президентом Объединения на основании представления СРО соответствующих федеральных округов и городов федерального значения.

Преимущества:

- ослабляется политическая составляющая при выборах членов Совета в связи с дальнейшим выдвижением от лица СРО кандидатов в Координаторы;

- у СРО появляется возможность выдвижения своих кандидатов вне зависимости от мнения большинства СРО;

- у Президента Объединения появляется широкий выбор кандидатов в координаторы от регионов.

Недостатки:

- усиливается давление на Президента со стороны СРО, заинтересованных в утверждении своего кандидата на должность;

- на рассмотрение Президента в большинстве случаев будет подаваться значительное число кандидатур из каждого ФО или ГФЗ, соотносимое с количеством СРО в них. В таких условиях объективный выбор практически невозможен;
- не представляется возможной разработка системы критериев, на основании которых Президентом делается выбор в пользу одного из кандидатов;
- усилится политическая конкуренция между СРО внутри регионов, что негативно скажется на системе саморегулирования в целом.

Выводы

Исходя из функциональных обязанностей, возложенных на координаторов в соответствии с Положением о координаторе в федеральных округах и городах федерального значения, единственным путем повышения эффективности управления Объединением в целом и ликвидации двойственности правового статуса Координаторов, является выбор второй из приведенных модели наделения полномочиями Координаторов.

Как уже отмечалось у этой модели есть ряд неоспоримых преимуществ, к основным из которых следует отнести:

- деполитизация института координаторства;
- повышение эффективности управления Объединением;
- исключение дуализма в положении координаторов;
- повышение качества работы координаторов на местах вследствие исключения их зависимости от региональных СРО.

Из двух описанных вариантов реализации второй модели наиболее предпочтительным представляется первый в силу указанных выше преимуществ.

Надо отметить, что реализация данной модели потребует внесения изменений в Устав Объединения, Регламент Совета Объединения, Положение о Координаторах. Изменение статуса повлечет также необходимость переизбрания координаторов в соответствии с новым Положением.