

Место и роль государства в развитии саморегулирования стройкомплекса

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

Государственное управление - это деятельность органов власти по практической реализации выработанного политического курса. Государственное регулирование представляет собой реализацию комплекса мер и действий, применяемых для управления экономикой и воздействия на поведение хозяйствующих субъектов, участников рынка.

Государство отвечает за состояние экономики, а для управления ею использует как традиционные механизмы регулирования - бюджетно-налоговую (фискальную) и денежно-кредитную (монетарную) политику, административно-правовые акты, государственное предпринимательство, - так и более современные формы, в числе которых научно-техническая политика и политика саморегулирования.

XXI век – век высших технологий и, как следствие, возрастания вероятности техногенных катастроф. В этих условиях **главными целями развития российской экономики становятся обеспечение безопасности и конкурентоспособности** российской экономики. Ориентация на достижение этих целей позволит преодолеть сложившиеся системные сбои, вызванные снижением качества образования, уровня профессионализма, инновационного развития.

Основными целями саморегулируемых организаций (СРО) строительного комплекса и содержанием деятельности, является оказание содействия членам Партнерства в предупреждении причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде и т.д. вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, повышение качества работ.

Традиционные механизмы государственного регулирования выполняют важную роль, но они не достаточно регулируют социально-экономические процессы, направленные на обеспечение безопасности производственной деятельности, не регулируют предметную деятельность участников рынка.

Анализ существующей практики свидетельствует, например, что снижение безопасности и качества работ может быть большей бедой для экономики страны, чем инфляция и сбор налогов на уровне предыдущего года. Таким образом, основное внимание государства должно быть сосредоточено как на уровне инфляции и объемах поступлений от сбора налогов (традиционном механизме), так и на развитии механизма государственного регулирования, вопросах, касающихся предметной деятельности участников рынка.

Следует также иметь в виду, что **устойчивость экономики страны** зависит не только от господства частной собственности, бюджета страны и уровня инфляции. Во многом она определяется тем, насколько предметная деятельность субъектов

предпринимательской и профессиональной деятельности **соответствует главному критерию - безопасности**, качеству работ.

Не умаляя значение бюджетно-налоговой, денежно-кредитной политики и важности их эффективного применения, представляется необходимым учитывать, что такие механизмы государственного регулирования, как научно-техническая политика и саморегулирование, крайне важно сегодня эффективно использовать в интересах страны и общества, видеть в них механизм государственного регулирования.

Не всегда присутствует понимание, что саморегулирование - это механизм государственного регулирования. Нередко саморегулирование противопоставляется госрегулированию. Недооценка роли и места саморегулирования в системе механизмов государственного регулирования наносит немалый вред правильному восприятию этого механизма, как участниками рынка, так и различными слоями общества. Например, одни утверждают, что «преимущества саморегулирования по сравнению с государственным регулированием состоят в том, что контроль за соблюдением правил связан с меньшими издержками», другие, что «вопрос самоорганизации бизнеса, так или иначе является прерогативой именно бизнеса», третьи требуют остановить саморегулирование.

Встречаются и такие определения, как вынужденная уступка государства демократическим процессам, результат несовершенства госполитики, уход государства из определенных сегментов экономики, ослабление государственного вмешательства и т.д. Все эти трактовки и попытки объяснить природу механизма саморегулирования далеки от понимания роли государства в обществе и содержания механизмов госуправления.

Предпосылки появления такой формы государственного регулирования, как саморегулирование, лежат в усложнении макроэкономических процессов развития современной экономики, необходимости вовлечения в управление ею дополнительных ресурсов, управления предметной деятельностью субъектов рынка, а также перехода к новым формам организации и контроля за деятельностью участников рынка.

Необходимо освободить рынок от недобросовестных производителей, возникающие отрицательные эффекты на рынке (снижение безопасности, качества, демпинг цен, коррупция в органах госуправления, уменьшение конфликта интересов участников рынка и т.д.), обострение международной конкуренции как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

Саморегулирование как механизм государственного регулирования экономикой нацелен на управление ею за счет создания условий, при которых субъекты предпринимательской или профессиональной деятельности объединяются для достижения целей, установленных государством и по определенным им правилам.

Саморегулирование имеет весьма большие возможности по мобилизации ресурсов, корректировке ценностей и целей участников рынка, а также оказывает непосредственное влияние на их коллективное сознание. Не секрет, что именно коллективное сознание является, как правило, той основой, без приведения которой в действие мало что меняется в экономике и обществе.

Как механизм государственного регулирования, саморегулирование мобилизует интеллектуальные и финансовые ресурсы участников рынка на:

- Разработку и установление стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности.

- Организацию контроля за соответствием требованиям, правилам и стандартам предпринимательской деятельности.
- Обеспечение дополнительной имущественной ответственности участников рынка перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными юридическими и физическими лицами и др. важные для государства задачи.

Государственные органы управления в современных условиях, усложненных макроэкономическими процессами в различных сегментах национальной экономики, не всегда могут получать своевременно информацию о нарушениях законов, нормативных документов, связанных с предметной деятельностью участников рынка. Развитие стандартизации в рамках саморегулируемых организаций (СРО) позволяет своевременно разрабатывать и реализовывать предупредительные меры. Стандарты и правила саморегулируемых организаций должны учитывать соответствующие федеральные законы и другие нормативные акты. Они являются обязательными для участников рынка и, соответственно, подлежат более оперативному и регулярному контролю со стороны саморегулируемых организаций, что повышает успешность деятельности участников рынка.

Таким образом, реализация механизма саморегулирования направлена на повышение качества государственного управления и регулирования. Более того, оно обеспечивает должную концентрацию профессионального общества на решение актуальных задач. Тем самым государство направляет интеллектуальные ресурсы участников рынка на повышение эффективности регулирования рыночной экономики.

Одна из ключевых задач механизма саморегулирования - развитие стандартизации и организация контроля за деятельностью членов СРО. Стандартизация позволяет организовать предпринимательскую и профессиональную деятельность в соответствии с национальными и международными стандартами, которые, как правило, учитывают или минимальные требования или лучшие практики в сложившейся сфере. В связи с этим при формировании механизма саморегулирования возникает необходимость учитывать наибольшую целесообразность объединения участников рынка с учетом профиля предпринимательской деятельности.

В разнопрофильных СРО невозможно ни учитывать отраслевую специфику, ни тем более осуществлять контроль за правильным их исполнением.

Стандарты СРО должны способствовать повышению качества работ, стимулировать инновации, активно включать профессиональное сообщество в процесс совершенствования деятельности через стандартизацию. Если эти процессы будут проходить в саморегулируемых организациях не по отраслевой принадлежности, то значительно снизится эффективность механизма саморегулирования, а, следовательно, и государственного регулирования.

Положительными примерами в этом плане служит создание отраслевых СРО в отраслях атомной энергетики, связи и информатики, на транспорте.

Важно отметить, что механизм саморегулирования при правильной его организации повышает качество не только государственного управления и регулирования, но и корпоративного управления, повышает культуру труда, управления субъектов предпринимательской деятельности и т.д. К сожалению, субъекты предпринимательской

деятельности, да и сами менеджеры не всегда выступают за повышение качества и культуры корпоративного управления, эффективность деятельности.

Не всегда менеджмент обладает необходимыми профессиональными знаниями, а стремление достигнуть определенных финансовых результатов нередко становится доминирующим фактором при принятии решений.

Брак порождает брак, снижается безопасность и качество работ, что уже начинает приобретать массовый характер. Это можно назвать «диким капитализмом», у которого, как известно, цель одна – обогащение.

Организация контроля, применение стандартов, предъявление требований к квалификации работников, повышение ответственности за результаты деятельности позволяют улучшить их, совершенствовать культуру труда и принуждают менеджмент реализовывать государственную политику.

Так что не только государство, но и участники рынка по многим параметрам становятся заинтересованными в развитии именно этого механизма регулирования, поскольку возрастает значимость работ, обеспечивающих безопасность, их качество, профессиональный подход к исполнению обязанностей. Все это говорит о том, что механизм саморегулирования становится дополнительным фактором для государства в успешной организации участников рынка, частью госрегулирования и управления.

Таким образом, государство распространяет регулирование на деятельность (и результаты) участников рынка, которые не поддаются регулированию, в частности через бюджетно-налоговую, денежно-кредитную, научно-техническую политику и другие механизмы, а также осуществляет контроль за деятельностью ресурсами участников рынка в их же интересах.

Предоставление специальной правоспособности в рамках СРО должно рассматриваться не как изменение недостаточно эффективного государственного регулирования, а как его совершенствование за счет формирования механизма саморегулирования.

Если проанализировать, что дало саморегулирование развитию российской экономики сегодня, то следует отметить, например, что при выполнении работ на объектах капитального строительства, которые находятся вне регулирования СРО (то есть выполняются организациями, не имеющими свидетельства о допуске к этим работам), за этот период на 30% возросло количество смертельных случаев, на 70 % -- число травм. Таким образом, снижение смертельных случаев и травм на работах, которые регулируются СРО, уже немаловажный вклад саморегулирования в развитие российской экономики.

Еще один пример. Приказом № 624 от 30.12.2009 г. Минрегиона России большое количество видов работ на объектах капитального строительства по не понятным для науки и профессионального сообщества причинам было выведено из под регулирования Градостроительным кодексом. В результате число незаконно построенных и введенных в эксплуатацию средств связи за I--III кв. 2011 г. по сравнению с аналогичным период 2010 г. возросло ориентировочно на 23%. Таких примеров можно привести много.

Для создания эффективного механизма государственного регулирования необходимо в законодательном порядке закрепить критерии, определяющие: когда и в каких случаях важно применять практику предоставления специальной правоспособности. Иначе говоря, в каких случаях государство властными полномочиями

должно побудить к обязательному применению саморегулирования для допуска участников рынка к выполнению определенных работ.

Грамотные специалисты, руководители и добросовестные участники рынка единодушны в том, что **допуск к выполнению определенных видов работ нужен именно тогда, когда недостаточная квалификация работников, неправильная организация труда и управления могут стать факторами рисков и привести к таким последствиям, как:**

- причинение вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектов культурного наследия;
- нарушение безопасности объектов капитального строительства, территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны и др.;
- создание условий для возникновения чрезвычайных ситуаций (природного, технического, террористического характера).

Государство несет ответственность за создание благоприятных условий для жизнедеятельности человека, за все, что происходит на территории страны и за несвоевременно принятые предупредительные меры. В современных условиях с особым вниманием следует относиться к работам, которые выполняются на объектах производственной инфраструктуры страны, а также объектах федерального и регионального значения (транспорта, связи и информатики, энергетики).

Преимущества установленной системы саморегулирования в строительном комплексе заключаются в том, что Градостроительным Кодексом определены минимальные требования, необходимые для допуска организаций к работам:

- требования о наличии определенного количества специалистов с образованием, уровнем и профилем, необходимыми для выполнения работ;
- требования к повышению квалификации, аттестации.

Для организации деятельности добросовестной компании эти минимальные требования – норма. Это возможность избавиться от структур, не соответствующих требованиям рынка, которые, занимаясь демпингом цен, выигрывают тендеры и не выполняют обязанностей перед заказчиками. Не обременительной для добросовестной организации представляется и имущественная ответственность. Законодательством установлены предельный объем выручки и численность сотрудников для микропредприятия и малого предприятия. Это – 60 и 400 млн рублей, 15 и 100 человек соответственно. В представленном Минэкономразвития РФ отчете «Об оценке регулирующего воздействия приказа Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 № 624...» показаны затраты организации в первый и последующие годы вступления в СРО. В таблице приведены соотношения объемов выручки с этими затратами для успешного предприятия и предприятия средней успешности.

Из данных Минэкономразвития следует, что затраты на приведение деятельности организаций в соответствие с обязательными требованиями к вступлению в СРО в первый год для успешного микропредприятия составляют 1,4%, во второй и последующие годы –

0,3% от годовой выручки. Для микропредприятия средней успешности затраты на приведение деятельности в соответствие с обязательными требованиями к вступлению в СРО в первый год составляет 2,7% от выручки и 0,6% – в последующие годы.

Для успешного малого предприятия эти данные по затратам соответственно составляют 0,2% и 0,04%; для малого предприятия средней успешности – 0,4% и 0,09% от выручки.

Предприниматели и руководители, работающие в строительном комплексе, экспертное сообщество считают, что обязательные требования к организациям как условие доступа их на рынок должны быть. Такого же мнения придерживаются руководители отраслевых органов государственного управления.

Вместе с тем, **необходима гармонизация механизмов государственного регулирования (в частности, саморегулирования) с бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политикой, предоставление преференций организациям, ставшим членами СРО.** Это выведет из теневого бизнеса большое число организаций и станет стимулом для создания более эффективного механизма государственного регулирования. В частности, необходима более активная поддержка со стороны государства микропредприятий и малых предприятий за счет предоставления беспроцентных ссуд, участия государственного капитала в деятельности предприятий, предоставления на льготной или безвозмездной основе имущества, существенное снижение арендных платежей и т.д. Практика свидетельствует, что членство в нормально функционирующих СРО повышает инновационную активность организаций, которая, кстати, в нашей стране находится на очень низком уровне (не более 10%), что вызывает вполне справедливое беспокойство у руководства страны.

Все реже можно услышать в обществе мнение о том, что повышение требований к деятельности организаций и профессиональному уровню выполнения работ пагубным образом повлияет на малый бизнес. Профессионализм вредит нерадивым, все остальные только выигрывают. И в феврале 2011 г. Минэкономразвития России был сделан правильный вывод: малый бизнес надо поддерживать другими методами. Это другое направление госполитики и совершенствования госрегулирования.

Трехлетняя практика саморегулирования показала, что деятельность одних саморегулируемых организаций соответствует законодательству, а других – не соответствует. В последних, как правило, не выработаны требования к деятельности членов Партнерства, не проводится экспертиза документов и не обеспечивается их соответствие требованиям, отсутствует система контроля, не осуществляется контроль членов партнерства и т.д. При этом они продолжают вводить в заблуждение общество, органы государственного управления, хозяйствующие субъекты, действующие на рынке и др. Нарушая законодательство, они направляют свою деятельность не на достижение целей некоммерческой организации, а на получение доходов. Все это свидетельствует об отсутствии у органов госуправления программы мер по предупреждению недопустимой коммерциализации СРО и ликвидации таких организаций.

Программа по предупреждению и устранению СРО, не отвечающих законодательным нормам, составляет часть стратегии развития саморегулирования. Другая не менее важная стратегическая задача связана с программой мер по поддержке социально ориентированных СРО, добросовестно выполняющих определенные законодательством задачи, не рассматривающие в качестве основной цели

своей деятельности извлечение прибыли. Они выполняют важные социальные, образовательные, управленческие функции, обеспечивают охрану человека, окружающей среды, защиту животных, объектов и территорий, имеющих культурное, природоохранное значение. Государство передало им те задачи, которые ранее были в сфере ответственности государства, и теперь они решаются за счет финансовых и интеллектуальных ресурсов участников рынка. Очевидно, что **государство не должно применять к некоммерческим партнерствам, выполняющим важные функции социума, тот же механизм налогового и других форм регулирования, что и к другим хозяйствующим субъектам.**

Формирование стратегии и развития методологии саморегулирования, поддержка некоммерческих партнерств, от которых зависит безопасность и качество работ на объектах капитального строительства, становятся сегодня частью стратегических задач, влияющих на безопасность и конкурентоспособность российской экономики. У нас нет другого выбора. Нельзя останавливаться на полпути.

Для современной экономики характерно поиск механизма, обеспечивающего проведение конкурентоспособной государственной политики. Саморегулирование как инструмент государственного регулирования позволяет государству решать задачи обеспечения безопасности работ на объектах капитального строительства, регулирования деятельности участников рынка не за счет средств государственного бюджета, а за счет средств участников рынка.

Положительные результаты влияния механизма саморегулирования в строительстве и международный опыт применения саморегулирования позволяют рассматривать институт саморегулирования с обязательным членством в строительной сфере **одним из стратегических направлений совершенствования государственного регулирования.** Система саморегулирования в строительной сфере обеспечивает качественно другой уровень контроля и регулирования относительно ранее существовавшей системы контроля осуществляемой лицензионными органами госуправления.

Потенциал саморегулируемых организаций стройкомплекса по обеспечению безопасности работ на объектах капитального строительства и регулирования рынка значительно повысится, если **Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства будет подготовлен в соответствии с Федеральным законом «О безопасности»,** будут минимизированы риски нарушения безопасности, саморегулируемые организации стройкомплекса будут признаны в качестве социально-ориентированных некоммерческих организаций и государство, органы государственного управления окажут им реальную поддержку (разработкой целевых программ, предоставлением беспроцентных ссуд, предоставлением не льготной или безвозмездной основе имущества, существенное снижение арендных платежей, налогов).

Это поможет создать более благоприятные условия для выполнения возложенных на саморегулируемые организации важных функций, выполнение которых в целом позволит обеспечить эффективность, конкурентоспособность

государственной политики и повысить ее роль в развитии саморегулирования стройкомплекса.

Выводы:

- Главными целями развития российской экономики в XXI веке становится обеспечение безопасности и конкурентоспособности.
- Государство несет ответственность за создание благоприятных условий для жизнедеятельности человека.
- Совершенствование места и роли государства в развитии саморегулирования стройкомплекса непосредственно связано с гармонизацией механизма саморегулирования с бюджетно – налоговой, денежно – кредитной и другими формами государственной политики.
- Одна из стратегических задач государства и развития саморегулирования стройкомплекса связана с разработкой государственной программы мер по поддержке социально – ориентированных саморегулируемых организаций стройкомплекса.
- Государство не должно применять к некоммерческим социально – ориентированным саморегулируемым организациям, Партнерствам стройкомплекса, выполняющим важные функции социума, тот же механизм регулирования как и к хозяйствующим субъектам, ориентированным на достижение коммерческого успеха.
- Возложенные на саморегулируемые организации стройкомплекса функции обеспечения безопасности работ на объектах капитального строительства могут быть выполнены только при условии, что Перечень видов работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, по строительству позволит минимизировать факторы риска нарушения безопасности и допуск к выполнению определенных видов работ будут получать все организации, выполняющие работы на объектах капитального строительства.