

Саморегулирование как современная организационно-правовая форма государственного регулирования строительного комплекса

Строительный комплекс в современной экономике, значение безопасности и качества работ

Строительный комплекс в современной экономике можно рассматривать с разных сторон: как часть системы взаимосвязанных комплексов, как систему хозяйствующих субъектов и т.д.

В систему взаимосвязанных комплексов входят топливно-энергетический, аграрно-промышленный, транспортный, информационно-коммуникационный, научно-образовательный, оборонный, финансовый и т.д.

Строительный комплекс, как система хозяйствующих субъектов, обеспечивает движение капитала, инвестиционную деятельность, расширение воспроизводства, создание, реконструкцию основных фондов во всех комплексах, отраслях экономики подрядным или хозяйственным способом.

Результатом деятельности в строительном комплексе на различных этапах становится продукция в виде результатов изысканий, результатов проектирования объектов строительства, результатов возведения объектов, установки в них оборудования, проведения строительно-монтажных, пусконаладочных работ, проведения строительного контроля деятельности в качестве заказчика, подрядной организации. Конечным результатом строительства выступают строения, здания, сооружения различного функционального назначения.

Конечно, каждый комплекс в экономике имеет свое значение в зависимости от этапа развития экономики, особенностей экономики. Но от уровня развития строительного комплекса, от результатов его управления зависят производственные процессы, состояние основных фондов экономики, способность выполнять заданную функцию во всех сферах экономики: от топливно-энергетической до информационно-коммуникационной.

Строительный сектор часто отождествляют исключительно с жилищным строительством. Термин «строительство» по-разному трактуется в сознании обычных людей, не связанных непосредственно с этой областью деятельности. Иногда даже от руководителей предприятий транспорта, связи и информационных технологий и других можно услышать: «Мы не строители. Строительно-монтажные, пусконаладочные работы мы выполняем самостоятельно, никого не нанимаем в качестве подрядной организации». Строительная деятельность может осуществляться как подрядным, так и хозяйственным способом. Но, независимо от этого, пусконаладочные или строительно-монтажные работы не перестают быть работами строительного комплекса.

Или другое утверждение – «Мы выполняем строительно-монтажные работы, но не осуществляем градостроительную деятельность». В данном случае не принимается во внимание, что градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, которая включает в себя планирование, проектирование, строительство, в том числе капитальный ремонт, реконструкцию объектов капитального строительства, создание объектов капитального строительства [1].

Строительный комплекс – крупнейшая сфера, основа экономики. В развитых странах она имеет долю в ВВП от 7 % до 18%, обеспечивает занятость трудоспособного населения от 5% до 12%. Эффективное функционирование строительного комплекса является основой эффективной экономики и, наоборот, экономика не может быть эффективной при неэффективном строительном комплексе. В российской экономике он обеспечивает 6% ВВП и 8% занятости. Считается, что производительность труда в жилищном строительстве России составляет 21% от уровня США. *В высокотехнологичных отраслях существенная разница в производительности труда может быть не столь значительна, но существенна.*

Устойчивое развитие экономики во многом обеспечивается развитием строительного комплекса, направленностью его развития на обеспечение безопасности, минимизации возможного негативного воздействия на качество работ, рационального использования ресурсов. Строительный комплекс – это жилые объекты, объекты инфраструктуры, объекты производственного и непромышленного назначения.

Мировая практика имеет наглядные примеры, когда развитие строительного комплекса преобразовывает экономику, помогает выйти из кризиса. Так было в США во время Великой депрессии, так было и в других странах. *Кризис преодолевался за счет инвестиций в строительный сегмент.*

В современных условиях *в нашей стране* реформами 90–х годов XX века была изменена экономика строительства, была изменена система управления, ускоренными темпами проведена приватизация. Преобладающей формой собственности стала негосударственная, появилась конкуренция между участниками рынка, появилась возможность выбора подрядных организаций и т.д.

Рыночная экономика имеет определенные закономерности развития. Деятельность хозяйствующих субъектов направлена на получение дохода, выручки, прибыли, *увеличения капитализации* в определенной мере это проявилось в принятии федерального закона [3], который поставил вопросы снижения цены на работу подрядных организаций в основу взаимоотношений участников рынка, что не смогло не сказаться на вопросах безопасности и качества производимых работ. *Прибыль, выручка, победили-качество и безопасность проиграли, проиграли и ценности общества.*

Функционирование строительного рынка без централизованного управления в условиях свободной предпринимательской деятельности инвестиционно-строительного комплекса, несовершенной законодательной базы привело к появлению большого количества организаций, которые, получив контракт, инвестиции либо прекращали свою деятельность, либо выводили инвестиции из организационно-производственных процессов, превращая их в источник личного обогащения, либо выполняли работы с низким качеством. Все это не могло не сказаться на эффективности строительного комплекса и российской экономики в целом.

Участники рынка никак не могли повлиять на изменение сложившейся ситуации, а органы госуправления, начавшие реформу, не спешили изменять ситуацию. Реформы приобрели характер вяло-текущего процесса, привели к резкому снижению научной

деятельности, качества образовательных услуг, что также повлияло на эффективность системы управления, снижение уровня профессионального управления как среди высшего топ-менеджмента, так и среди всех других профессиональных групп. Развитие по регионам и отраслям приобрело нестабильный характер, что не могло не привести к спаду экономики, снижению инновационной активности организаций. По данным госкомстата к инновационно-активным организациям относятся не более 10% организаций.

Многие факты стали свидетельствовать о том, что инвестиционно-строительный комплекс не справляется с поставленными задачами, ~~и~~ с задачами, которые – инвестиционно-строительный комплекс мог решать и должен решать.

О том, что инвестиционно-строительный комплекс не в полной мере включен в экономику, свидетельствует недостаточная способность экономики быстро и адекватно реагировать на внешние и внутренние изменения. Об этом, например, свидетельствуют длительность выхода страны из кризиса и динамика изменения уровня ВВП при кризисах 1998 г. и 2008-2009 гг. Степень адекватности реагирования экономики на кризис за десять лет не только не повысилась, но даже снизилась (см. рис 1).

Рис. 1



Более полное включение фактора повышения эффективности инвестиционно-строительного комплекса могло бы создать динамично-развивающуюся экономику, но для этого необходимо существенно повысить эффективность строительного комплекса.

Критерии эффективности строительного комплекса характеризуются системой показателей, в числе которых экономические показатели, характеризующие как конкретно сложившуюся ситуацию в строительном комплексе, так и в экономике в целом. Однако, ограничиваться рассмотрением только экономических показателей, при оценке эффективности строительного комплекса не только недостаточно, но и ошибочно.

Так, все аналитические действия с экономическими показателями теряют смысл, если не обеспечивается безопасность объектов строительства и качество проводимых

работ. Принцип «домино»- нарушаются безопасность и качество неизмеримо возрастают последующие затраты. Считается среди экспертов, что 80% затрат избыточных в процессе эксплуатации определяются недостатками в процессе строительства.

Экономическая эффективность строительного комплекса характеризуется как финансовыми, так и нефинансовыми показателями. Во многом эффективность строительного комплекса определяется состоянием основных фондов, длительностью инвестиционно-строительного цикла, инновационной активностью организаций и другими показателями.

За период недостаточно продуманных реформ страна получила высокую степень износа основных фондов - более 50%, а по отдельным отраслям – более 70%, низкий коэффициент обновления основных фондов, недостаточно развитые источники финансирования строительного комплекса, низкую инновационную активность организаций.

Таким образом, мы видим, что в современной экономике строительный комплекс – крупнейшая сфера экономической деятельности, при этом воспроизводственные процессы, как в экономике в целом, так и входящие в нее комплексы – промышленном, инфраструктурном, аграрно-промышленном, информационно-коммуникационном, жилищном и т.д. находятся на достаточно низком уровне, что снижает потенциальный уровень национального богатства. Национальное богатство во многом определяется обеспеченной безопасностью развития национальной экономики, а безопасность строительного комплекса за годы реформ была существенно снижена.

Особенности государственного управления строительным комплексом в современных условиях

Иногда обнаруживается противопоставление рынка и государства в решении социальных и экономических задач. Так, например, авторы утверждают, что существуют серьезные разногласия относительно пропорций этого сочетания [4].

На разных этапах истории развития экономики, общества по разному воспринималась и трактовалась роль, место и значение государства. На одних этапах государство воспринималось и выполняло роль механизма, эксплуатирующего и подавляющего свой народ, на других – государство становилось равноправным участником рынка, приобретало форму общественной организации, решающей задачи в интересах народа, общества, экономики страны.

Государство – участник хозяйственной деятельности, органы госуправления выполняют функции по управлению, предоставляют услуги по регулированию экономики, ее отраслей, комплексов, регионов. Одна из отличительных черт экономики XXI века в нашей стране – признание наконец факта, что органы госуправления предоставляют услуги обществу, несут ответственность за качество их предоставления. Правда, от признания важности этого управленческого принципа до конкретного практического воплощения могут проходить десятилетия.

В действительности могут быть разногласия относительно того, какие вопросы для решения должны быть предоставлены рынку, а какие должны решаться государством. Могут быть разные подходы в сочетании тех или иных методов регулирования. Но важно понимать, что предоставление регулирования определенных вопросов рынку - это тоже способ регулирования государством экономики. Таким образом, вопрос стоит не о границах государственного вмешательства в экономические, социальные процессы, а о границах приемлемого, эффективного применения многообразных рычагов, позволяющих регулировать социальные и экономические процессы.

Общество и государство – партнеры. ~~по взаимной поддержке~~ Для создания наиболее удачной, применительно к конкретному моменту системы мер регулирования. Органы госуправления - участники рынка и от профессионализма высшего менеджмента государственных структур зависит качество услуг, профессионализм применяемых решений, от поставленных целей, задач до способов решения.

Автоматического регулирования не бывает. Как показывает практика управления, существуют правильно подобранные факторы воздействия, которые ~~и~~ обеспечивают регулирование экономических и социальных процессов и не правильно подобранные факты. В условиях глобальной экономики создание рыночного механизма, построенного на применении многообразных сбалансированных рычагов управления, требует большого профессионализма.

Рычаги госуправления могут быть построены по принципу активного и пассивного воздействия государства на экономику для обеспечения ее устойчивого развития. Устойчивость экономики обеспечивается рядом факторов, в числе которых доминирующее количество хозяйствующих структур, созданных на основе частной собственности, структур малого и среднего бизнеса, продуманность государственной политики, обеспечивающей предпринимательскую активность, налогово-бюджетное регулирование, научно-техническая политика, техническое регулирование, ввод новых организационных форм для достижения поставленных целей по созданию конкурентоспособной в мировой экономической системе, устойчивой национальной экономики, обеспечивающей национальную безопасность, увеличивающей благосостояние ее граждан, создающей конкурентоспособные условия жизни и деятельности.

Управлять успешно национальной экономикой в XXI веке можно, если учитывать ключевые закономерности развития мировой экономической системы в целом и национальные, региональные особенности. Изучая особенности развития российской экономики, сравнивая с общими тенденциями экономик отдельных стран, становится более понятным, какой путь должен быть принят для успешного развития страны.

Общепризнанными закономерностями мировой экономики являются глобализация, переход от индустриальной экономики к информационной, повышение значения создания эффективных систем управления, значительно возросший массив информации, рост значения непрерывного обновления знаний, повышение требований адаптивности экономики к изменяющимся, кризисным условиям развития мировой экономики, обострение вопросов, связанных с повышением конкурентоспособности национальных экономик, регионов, компаний, организаций с условиями организации деятельности, повышение значимости инновационной активности организаций, опережающие темпы роста трудовой миграции относительно показателей мировой миграции населения, изменение роли и места инвестиционно-строительного комплекса в экономике и т.д.

Изменения закономерностей развития экономики привели к необходимости совершенствования методов управления, поиску и принятию новых управленческих решений, смене взглядов на управление экономикой.

Если в начале прошлого столетия факторами, влияющими на развитие национальной экономики (движущими силами экономического развития) были земля, труд и капитал, то в настоящее время они дополнились такими факторами, как предпринимательский ресурс, знания, инфраструктура, инфраструктура предпринимательства, международные стандарты, информационно-коммуникационные технологии, госполитика. К сожалению, эти факторы в сложившейся системе управления российской экономикой применяются недостаточно результативно для наполнения ее новым содержанием, а консервативно-

эволюционный путь развития все больше вступает в противоречие с притягательным образом Великой державы, собирающим земли и страны вокруг себя и показывающим наиболее успешный и востребованный путь развития. Если удельный вес России в мировом ВВП в 1913 г. составлял ориентировочно 8,4%, в 1950 г. – 9,4%, в 1973 г. – 9,2%, в 2010 г. – 2,5%. Геополитический статус страны существенно изменился за последние сто лет, он никогда не достигал такого уровня.

~~Следует также отметить, что смысл госполитики в новых условиях нередко воспринимают как уход государства из управления экономикой. На практике же В этих условиях становится очевидным управление со стороны государства требует все более содержательного, профессионального и вдумчивого подхода. Без привлечения интеллектуального ресурса общества, и бизнеса успешное развитие госполитики в современном мире невозможно. Использование исключительно финансовых ресурсов госбюджета для разработки и реализации госполитики в стране не представляется достаточным. Поэтому нужны новые организационные формы, которые позволили бы повысить эффективность государственной политики.~~

Нельзя не учитывать и такие особенности развития глобальной экономики, как нахождение ее в состоянии постоянного неустойчивого развития (то есть кризиса) и ослабление влияния госаппарата на развитие национальной экономики. Первое связано со сложившейся диспропорцией между развитием финансового и реального секторов экономики, опережающим характером роста финансового сектора относительно реального и его автономность. Иными словами, имеет место недостаточная взаимосвязь финансового и реального секторов при приоритете финансовых показателей над показателями, отражающими реальную эффективность экономики. Так, например, общая стоимость акций во всем мире почти на 20% превышает стоимость мирового валового продукта.

Второе объясняется ростом влияния транснациональных компаний, транснациональных банков и международных организаций на мировую экономику, созданием единого рынка товаров, услуг и ресурсов, ростом свободы граждан. Надо отметить, что состояние неустойчивости мировой экономики определяется также тем, что в условиях глобализации и стремительного развития информационно-коммуникационных-технологий (ИКТ) признаки кризиса могут проявиться в любой стране из-за каких-либо событий.

К примеру, общепризнанно, что экономика США – локомотив развития мировой экономики, и любые события в этой стране, отрицательно влияющие на ее экономику, всегда будут влиять на ситуацию во всем мире. Правда, к аналогичным проявлениям кризиса способны привести и события в Юго-Восточной Азии, России и в других странах мира. Причем для этого достаточно только информационного повода. В таких изменившихся условиях на первый план выходит конкурентоспособность экономики страны, которая уже не может измеряться лишь такими показателями, как производительность труда, отношение ВВП к численности населения, наличие ядерного потенциала и т.д. Конкурентоспособность национальной экономики – это конкурентоспособность предприятий на внутреннем и внешних рынках, инфраструктуры, госполитики и т.д.

Это – уровень внедрения международных стандартов управления, развития информационно-коммуникационных технологий и т.д.

В промышленно-развитых странах необходимость достижения высокой конкурентоспособности предприятий, как правило, закреплена в законодательном порядке (пример – США, Европейский союз). Если для крупнейших промышленно-развитых стран, вследствие обострения конкуренции между странами конкурентоспособность своих экономик, предприятий, товаров и услуг является приоритетной задачей, закреплённой

законодательно, то это свидетельствует о подчинении их экономической политики, государственной политики достижению данной цели.

Особенность госуправления в XXI веке - в применении новых организационных форм, законодательных норм, источников финансирования для проведения конкурентоспособной государственной политики. В первую очередь, это относится к управлению строительным комплексом – основы экономики. Показатели конкурентоспособности строительного комплекса, от производительности труда до безопасности и качества работ, существенно отстают от аналогичных показателей развитых стран. Эти задачи в строительном комплексе начали решаться с применением новых организационных форм, законодательных изменений. Насколько успешно они будут реализованы? От этого теперь во многом зависит эффективность государственного управления в строительном комплексе.

Насколько конкурентоспособны наша страна и ее экономика?

Чтобы ответить на этот вопрос, в зависимости от целей исследования может быть использована разная система показателей, а также рекомендована конкретная программа мер повышения эффективности управления национальной экономикой. Например, Россия входит в десятку крупнейших стран мира по объему произведенного ВВП по потребительской стоимости, и она занимает одно из лидирующих мест по богатству природных ресурсов. Это один подход.

Но сегодня надо признать, что динамика показателей роста объемов ВВП или его отношения к численности населения раскрывает уровень развития экономики только в совокупности с другими показателями.

Ключевым фактором управления национальной экономикой в условиях глобализации становится достижение конкурентоспособности отечественных предприятий на мировом уровне, независимо от того, работают они на экспорт или на внутренний рынок, потому что в условиях глобализации достижение успеха на рынке во многом обеспечивается соответствием их деятельности мировым требованиям. Конкурентоспособность организаций, продукции и услуг, их соответствие мировым требованиям необходимо обеспечивать как в стране, так и за рубежом. Так, например, во многих секторах российской экономики зарубежные компании и их продукция более конкурентоспособны, чем отечественные. Если бы была другая картина, то доля импортируемой продукции в отдельных секторах экономики не достигла бы 50–70%.

За двадцать лет конкурентоспособность крупных, средних и малых российских предприятий существенно не изменилась. О том, что эта цель так и не была поставлена в разряд ключевых, свидетельствуют безопасность объектов капитального строительства, уровень инновационной активности предприятий, качество производимой продукции, наличие соответствия международным стандартам управления, применяемая система статистических показателей, проводимая финансовая, налоговая политика, инвестиционно-инновационная политика. Как пример, доля инновационно-активных организаций в стране составляет около 5-10%. период времени инвестиционно-строительного цикла в нашей стране существенно отличается от аналогичного показателя в развитых странах. Все это характеризует и развитие строительного комплекса и уровень управления экономикой страны.

Вышеприведенные примеры свидетельствуют о том, что проводимая государственная политика может быть успешной при кардинальном изменении концептуальных положений управления.

В настоящее время наша страна развивается в условиях серьезных системных преобразований. И все это происходит на фоне кризиса сов, которые стали постоянной составляющей всей мировой экономики.

Тем не менее, у России есть все возможности для того, чтобы принципиально изменить создавшуюся социальную и экономическую ситуацию. Каковы эти возможности? Что конкретно следует предпринять в первую очередь? Для решения этой задачи крайне важно совершенствовать механизмы государственного регулирования и в этом отношении одним из ключевых направлений важно рассматривать саморегулирование.

Сегодня человечество живет в глобальном, стремительно развивающемся и сложном мире. Россия с ее огромными интеллектуальными и природными ресурсами – часть этого мира. Поэтому от того, насколько будут взвешенными внутренняя и внешняя политика, точно поставленными цели, продуманными решения и действия, зависит роль и место нашей страны в этом мире, ее будущее. А пока все мы являемся свидетелями наглядных примеров: расцвет Китая, Бразилии и других стран на фоне продолжающегося кризиса в нашей стране.

Для создания же сильного государства и процветающего общества необходимо, прежде всего, определить, в чем секрет эффективного государственного управления и регулирования? Как повысить их результативность? Решения здесь могут быть разные, но механизм саморегулирования позволяет подключить в большей мере интеллектуальные ресурсы страны для решения поставленных задач.

Если государственное управление – это деятельность органов власти по практической реализации выработанного политического курса, то 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. Традиционные механизмы выполняют важную роль, но без внедрения новых форм государственное регулирование не будет эффективным. Каждая часть механизма государственного регулирования оказывает воздействие на поведение участников рынка в своем направлении. Так, традиционные механизмы не регулируют предметную деятельность участников рынка, а существующая практика 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, также на вопросах, касающихся предметной деятельности участников рынка.

Следует иметь в виду, что устойчивость экономики страны зависит не только от господства частной собственности, наполняемости бюджета страны и уровня инфляции. Во многом она определяется тем, насколько предметная деятельность субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности соответствует требованиям времени по безопасности и качеству работ.

Не умоляя значения бюджетно-налоговой, денежно-кредитной политики и важности их эффективного применения, представляется необходимым учитывать, что научно-техническую политику и политику саморегулирования сегодня крайне важно эффективно

использовать в интересах страны и общества в качестве составной части механизма государственного регулирования.

Таким образом, создалась ситуация, которая наглядно показывает: традиционные механизмы госрегулирования должны быть дополнены новыми, особенность которых – влияние на предметную деятельность участников рынка, а взаимопроникновение друг в друга традиционных и новых форм госрегулирования должно стать основой для совершенствования госполитики.

Что представляет собой механизм саморегулирования?

Ответ на этот вопрос очень важен, поскольку встречается разное раскрытие этого понятия. Например, 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.*

К сожалению, в отдельных публикациях СМИ, а также выступлениях на конференциях и форумах мы видим, не ~~всегда~~ присутствует понимание, что **саморегулирование – это механизм государственного регулирования.**

Более того, 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. Припоминаются реплики и выступления отдельных депутатов Госдумы России, профессиональных политиков, которые ссылаются на то, что к ним приходят пачки писем с требованием «остановить саморегулирование». Или, например, утверждают, что «преимущество саморегулирования по сравнению с государственным регулированием состоит в том, что контроль за соблюдением правил связан с лишними издержками»¹. Наконец, существует и такое мнение: «вопрос самоорганизации бизнеса так или иначе является прерогативой именно бизнеса»².

Предпосылки появления и развития 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, не допускать возникновения на нем отрицательных эффектов (снижения безопасности, качества, демпинга цен, коррупции в органах госуправления, конфликта интересов участников рынка и т.д.), а также обострения международной конкуренции, причем как на внешнем, так и на внутреннем рынке.

Саморегулирование как механизм государственного регулирования нацелено на управление экономикой за счет создания условий, при которых субъекты предпринимательской или профессиональной деятельности объединяются для достижения целей, установленных государством и по определенным ими правилам за счет ресурсов участников рынка.

¹ Зварыкина Т. И др. Технические регулирование услуг. М.: Альфа-М: Информ, 2008 с.49

² Доклад «Об итогах анализа практики применения законодательства РФ в саморегулируемых организациях в отдельных сферах» от 10.12.2010 Минэкономразвития.

Именно это подтверждают статьи 2, 3 и другие положения Федерального закона о саморегулируемых организациях (СРО) от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ, в которых определено, что:

- СРО признается некоммерческая организация, при условии ее соответствия всем установленным требованиям закона;
- СРО признаются некоммерческие организации, созданная в целях, предусмотренных федеральными законами;
- саморегулирование – самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской деятельности, содержанием которой является разработка и утверждение стандартов, правил деятельности, контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Об этом также свидетельствует статья 23, которой определено, что за деятельностью саморегулируемой организации осуществляется государственный контроль (надзор) [5].

Положения упомянутого Федерального закона, как и других, содержат требования, установленные государством к механизму, который упорядочивает поведение хозяйственных субъектов, участников рынка, а также определяет, как должна быть организована деятельность СРО.

Саморегулирование имеет весьма широкие возможности по мобилизации ресурсов, корректировке ценностей и целей участников рынка, 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:

- 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;
- разработку и установление стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности;
- применение мер дисциплинарного воздействия к нарушителям установленных требований и стандартов;
- осуществление анализа деятельности участников рынка;
- разрешение споров между участниками рынка;
- организацию профессионального обучения и аттестации работников;
- организацию деятельности участников рынка в соответствии с национальными и международными стандартами;
- содействие информационной открытости участников рынка и обеспечение информационной открытости деятельности своих членов;
- совершенствование законодательства и госполитики, экспертизу нормативно-правовых актов, оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти;
- установление более продуктивного взаимодействия между органами госуправления и участниками рынка.

Важно отметить, что механизм саморегулирования при правильной его организации повышает качество не только государственного управления и регулирования, но и

корпоративного управления, улучшает культуру труда, управления субъектов предпринимательской деятельности и т.д. К сожалению, субъекты предпринимательской деятельности, да и сами собственники, менеджеры не всегда выступают за повышение качества и культуры корпоративного управления, эффективности деятельности.

Не всегда собственники и менеджмент обладают 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, предъявление требований к квалификации работников, применение стандартов, повышение ответственности за результаты деятельности позволяют улучшать, 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, а следовательно конкурентоспособность организаций, их устойчивость. 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 ее результаты) участников рынка, которая не поддается регулированию, в частности через бюджетно-налоговую, денежно-кредитную, научно-техническую политику и другие механизмы, а также осуществляет контроль за деятельностью субъектов рынка в их же интересах.

Существуют две формы саморегулирования для реализации механизма государственного регулирования – обязательная и добровольная. Они схожи друг с другом. На нынешнем этапе их применения существуют три принципиальных отличия. **Первое** – вступление в обязательную СРО определяет правовую возможность организации работать в определенной сфере. **Второе** – имущественную ответственность участников обязательной СРО определяет государство. Оно же определяет размер компенсационного фонда и объем денежных средств, направляемых участниками СРО в компенсационный фонд. **Третье отличие** – это требования к участникам рынка, которым они должны соответствовать, чтобы получить право быть членами СРО. Минимальный уровень этих требований устанавливается государством.

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

Преимущества механизма саморегулирования

На конец 2010 г. в России было создано 634 СРО, 513 – в сферах, определенных государством как обязательное условие допуска на рынок, в том числе 419 – в строительном комплексе. Этот сегмент охватывает следующие виды работ: строительство, реконструкция, капитальный ремонт, устройство наружных линий связи, монтаж оборудования, сооружений, сетей связи, строительный контроль, генподряд, пусконаладочные работы.

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, конкурентоспособных 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. **Фильтруя организации, присутствующие на рынке через соответствие минимальным требованиям,** 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.

Соотношение затрат, связанных с членством в СРО, с объемом выручки предприятия в строительной саморегулируемой организации

Вид организации	Объем выручки, млн руб.	Соотношение затрат первого года (Z_1) с объемом выручки	Соотношение затрат в последующие годы (Z_n) с объемом выручки
Микро-предприятие	Предельный (B_n) – 60	$\frac{Z_1}{B_n} \times 100\% = \frac{791 \times 10^3}{60 \times 10^6} \times 100\% = 1,4\%$	$\frac{Z_n}{B_n} \times 100\% = \frac{170 \times 10^3}{60 \times 10^6} \times 100\% = 0,3\%$
	Средний (B_c) – 30	$\frac{Z_1}{B_c} \times 100\% = \frac{791 \times 10^3}{30 \times 10^6} \times 100\% = 2,7\%$	$\frac{Z_n}{B_c} \times 100\% = \frac{170 \times 10^3}{30 \times 10^6} \times 100\% = 0,6\%$
Малое предприятие	Предельный (B_n) – 400	$\frac{Z_1}{B_n} \times 100\% = \frac{791 \times 10^3}{400 \times 10^6} \times 100\% = 0,2\%$	$\frac{Z_n}{B_n} \times 100\% = \frac{170 \times 10^3}{400 \times 10^6} \times 100\% = 0,04\%$
	Средний (B_c) – 200	$\frac{Z_1}{B_c} \times 100\% = \frac{791 \times 10^3}{200 \times 10^6} \times 100\% = 0,4\%$	$\frac{Z_n}{B_c} \times 100\% = \frac{170 \times 10^3}{200 \times 10^6} \times 100\% = 0,09\%$

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 высокотехнологичных отраслей.

Вместе с тем, не исключается и гармонизация механизмов государственного регулирования (в частности, саморегулирования) с бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политикой, предоставление преференций организациям, ставшим членами СРО. Это выведет из тенивого 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.

Возможные последствия при выполнении работ без допуска

Рассмотрим на примере одного из сегментов экономики, свидетельствующие о последствия, которые возникают в строительном секторе на объектах связи и информатизации при выполнении работ организациями, не имеющими допуска к ним.

Пусконаладочные работы по установке передатчика с нарушениями разрешенной мощности или неправильно проведенные пусконаладочные работы приводят к повышению уровня предельно допустимой напряженности электромагнитного поля в 100 раз.

Следствием становятся не только помехи, но и рост сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, существенное ослабление иммунной системы и т.д.

В Саратове, например, по результатам измерений, выполненных Центром электромагнитной безопасности при ГНЦ «Биофизика», уровень электромагнитной напряженности поля, создаваемой базовыми станциями сотовой связи, превысил допустимую норму в 200 раз.

Центр управления проектами «Восточная Сибирь–Тихий Океан» (ЦУП «ВСТО») построил вдоль магистрального нефтепровода 19 высотных антенно-мачтовых сооружений, предназначенных для обеспечения строительства, эксплуатации нефтепровода, и тем самым создал условия, угрожающие безопасности полетов воздушных судов. Вследствие нарушения монтажных работ зафиксированы случаи падения антенно-мачтовых устройств, оборудования базовых станций сотовой связи.

Все сложные технологические системы, включающие в себя средства, линии и сооружения связи, составляют материально-техническую основу федеральной связи – Единую сеть электросвязи Российской Федерации, являющуюся объектом федерального значения. При выполнении на ней строительно-монтажных, пусконаладочных работ организациями, не допущенными к ним установленным образом, может также возникнуть ситуация несанкционированного подключения средств специального программно-технического воздействия с целью дезорганизации ее функционирования. Следствием могут стать нарушения не только техногенного характера.

Приведенные примеры еще раз свидетельствуют о том, что модель саморегулирования в строительном секторе, направленном на решение задач производственной инфраструктуры, должна носить обязательный характер. Без реализации этого подхода государство не сможет обеспечить эффективное управление и регулирование.

В быстро меняющемся глобальном мире успешна та форма государственного регулирования, механизм которой позволяет быстрее достигать цели, полнее учитывать тенденции развития мировой экономики, мобилизовывать национальные и международные ресурсы. Органы управления стали публичными организациями, предоставляющими услуги обществу, юридическим и физическим лицам. Государство стало активнее использовать ресурсы общественных, некоммерческих организаций и участников рынка для реализации политического курса. Изменилось и само понимание государственного регулирования и управления.

Институт саморегулирования: приоритетные направления развития

~~В 2010 г. в соответствии с законодательством РФ в стране был введен новый институт саморегулирования.~~ До ввода института саморегулирования около 270 тыс. компаний в России имели лицензии, которые позволяли им осуществлять деятельность в области строительства. Безопасность и качество работ в строительной сфере имели серьезные нарекания как со стороны органов государственной власти, так и со стороны потребителей и общества. Ввод принципиально нового института регулирования предпринимательской деятельности значительно сократил – до 90 тысяч – число организаций, которые получили право заниматься строительством. На ~~17.12.2010 г. на~~ строительном рынке создано 236 саморегулируемых организаций (СРО). По данным Национального объединения строителей 30% СРО объединяют до 200 строительных организаций, 67% – от 200 до 1500, около 3% – от 1500 до 6000. Эти данные свидетельствуют о том, что институт саморегулирования в строительстве состоялся, несмотря на все трудности, сопротивление, непонимание со стороны консервативно настроенных участников рынка и тех, кто привык «ловить рыбку в мутной воде». СРО

объединили субъектов предпринимательской деятельности, выработали условия членства, стали осуществлять контроль деятельности, организовывать профессиональное обучение и т.д.

Одновременно начали очерчиваться ключевые проблемы института саморегулирования, связанные с появлением рисков СРО, СРО без соответствующей системы контроля и таких, где при выдаче свидетельств о допуске к работам не выдерживаются требования по оценке компетентности участников рынка.

В рисковом СРО число членов возрастало на 70–100 организаций ежедневно. Добившись значительной численности участников, такие объединения вряд ли смогут выстроить эффективную систему контроля, которая отвечала бы требованиям Ростехнадзора, Министерства регионального развития РФ, Национального объединения строителей. При тщательной проверке со стороны органов государственного управления (если она будет) их число, скорее всего, резко сократится.

К рисковому можно отнести и СРО с числом участников 110-120 и менее организаций, а также те организации, которые поставили во главу угла своей деятельности получение дохода, не обеспечили соответствие деятельности членов Партнерства установленным требованиям, не создали систему контроля. Поскольку СРО – некоммерческие партнерства, они, в первую очередь, должны быть ориентированы на решение управленческих задач, защиту законных интересов организации, охрану окружающей среды и т.д. С этой точки зрения их нужно рассматривать как социально-ориентированные некоммерческие организации, как часть формирующегося гражданского общества. Государство законодательно передало им под коллективную ответственность функции, которые ранее выполняло само, без содействия со стороны других участников рынка и провозгласило в качестве основных целей саморегулируемых организаций:

- предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – вред) вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;
- повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства;
- разработка и утверждение:
 - требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (далее – свидетельство о допуске). Документ определяет условия выдачи СРО свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;
 - правил контроля в области саморегулирования. Документ устанавливает правила контроля за соблюдением членами СРО требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов СРО и правил саморегулирования;
 - документов, устанавливающих систему мер дисциплинарного воздействия за несоблюдение членами СРО требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов СРО и правил саморегулирования.

Государство должно видеть в СРО социально-ориентированные некоммерческие организации и оказывать им должную поддержку на разных уровнях управления, формируя совместные программы и согласовывая с ними вопросы совершенствования этого направления регулирования экономики. Оказывая различные формы поддержки

саморегулируемым организациям, государство содействует повышению эффективности государственного регулирования.

Какие задачи для саморегулируемых организаций являются приоритетными? Часто в качестве приоритетной задачи рассматривается разработка стандартов. Действительно, стандартизация, как одно из направлений технического регулирования, имеет важное значение для строительного комплекса и является одним из направлений совершенствования деятельности организаций, которые занимаются проектированием и строительством.

Но главным направлением является:

- совершенствование законодательства для того, чтобы обеспечить на строительном рынке конкурентные условия для создания и реализации инвестиционно-строительных программ, повышение конкурентоспособности, безопасности и качества работ, сократить длительность инвестиционно-строительного цикла.

- создание единого коллективного сознания общества, не допускающего возможность создания условий, при которых может возникнуть причина вреда третьим лицам;

- разработка программы мер по предупреждению причинения вреда жизни или здоровью, имуществу, окружающей среде, объектам культурного наследия;

- разработка и утверждение требований не только к квалификации специалистов, но и организации управления, топ-менеджменту

- установление системы контроля, которая бы дополняла гармонично существующую ответственность членов саморегулируемой организации, обеспечивала прозрачность функционирования саморегулируемой организации и ее членов.

- создание информационного обеспечения, открытости, прозрачности, саморегулирования и деятельности членов Партнерства.

Главные направления развития саморегулирования - это принципы, обеспечивающие их реализацию в нашей стране. Нять критерии, по которым надо ориентироваться при планировании и оценке деятельности саморегулируемых организаций. Нарушение этих принципов и приводит к созданию рискованных СРО, т.е. организаций, не способных выполнить или не выполняющих взятых обязательств при создании СРО.

Иногда проступает мнение, что организаций в СРО должно быть больше сотни. Но, возникает при этом естественный вопрос – зачем? Какие при этом мы получаем дополнительные преимущества для реализации принципов саморегулирования? Для того, чтобы реализовывать эти принципы необязательно, чтобы в СРО было 150-200 организаций. Увеличиваются при этом взносы в национальное объединение - нет. Облегчается контроль со стороны Ростехнадзора и других органов управления - нет.

Может это ради стремления к увеличению объемных показателей, имитации деятельности. Но все это не выдержало испытание времени, оказалось не на них надо ориентироваться. Разве не все извлекли уроки от неудач в результате трансформации страны? Не следует ли приостановить процесс разрушения.

Вместе с тем, конечно критерии рискованных СРО должны быть определены, для того, чтобы у участников рынка был выбор для принятия решений.

Совокупность критериев:

- число организаций в СРО менее установленных законодательством;

- не внесение средств в компенсационный фонд или частичное их внесение членом(ами) Партнерства;

- нарушение порядка выдачи допусков, т.е. выдача допусков организациям деятельность которых не соответствует установленным требованиям;

- отсутствие требования страхования ответственности перед третьими лицами;

- отсутствие организованной системы проверок членов СРО;
- отсутствие или минимальные членские взносы, не позволяющие вести добросовестную деятельность, выполнять задачи, поставленные перед СРО;
- не соответствие требований к членам СРО, минимально установленных законодательством;
- не обеспечение информационной открытости СРО в соответствии с действующим законодательством.

Для выявления недобросовестных СРО, органы госуправления и общественность должны обеспечить мониторинг деятельности саморегулируемых организаций. Нарушение одного из принятых в качестве нарушения критериев должно стать основанием для рассмотрения вопроса о лишении некоммерческого партнерства статуса саморегулируемой организации.

Новые организационно-правовые требования к хозяйствующим субъектам, принципиально изменили систему управления строительным комплексом, создали основу для новой экономики и коллективной ответственности, более активного взаимодействия всех участников рынка с целью обеспечения безопасности и качества работ.

Организационно-правовые формы, цели, которые начали решать саморегулируемые организации – это цели I этапа развития. Результаты уже есть, есть проблемы, задачи технологии для решения его не известны. Но, организационно-правовые формы должны постоянно развиваться и совершенствоваться для превращения саморегулируемых организаций в интеллектуальные центры управления развитием частей строительного комплекса. В чем их назначение было бы тогда дополнено?

СРО, как интеллектуальные центры, должны содействовать созданию конкурентоспособных условий на рынке, совершенствованию систем управления участников рынка, организационно-производственных процессов, повышению производительности труда, инновационной активности участников рынка, которые вошли в их состав.

СРО, как интеллектуальные центры, не только осуществляют реализацию предупредительных мер по обеспечению безопасности и качества работ, но и оказывают непосредственное влияние на сокращение периода времени инвестиционно-строительного цикла, повышение конкурентоспособности российских предприятий, производительности труда для достижения лучших мировых уровней.

Два этапа не будут жестко последовательны по времени. В зависимости от интеллектуального потенциала и ресурсов, саморегулируемые организации в своих планах расширят цели, задачи. Но и на первом этапе есть много еще нерешенных задач. В их числе – определение в законодательной сфере понятий «особо важных, технически сложных объектов», критериев отнесения видов работ к работам, для которых требуется получения свидетельств о допуске. Эти понятия должны быть раскрыты и закреплены в Градостроительном кодексе.

Очевидно, что обязательные условия допуска к выполнению работ, должны получить те виды работ, которые невозможно выполнить без определенной квалификации специалистов, без требований к организации работ таким образом, чтобы это не могло привести к риску возникновения нарушения безопасности и качества работ.

Понятие «особо важных, технически сложных объектов» должно получить универсальное раскрытие содержания, чтобы через него можно было бы в любой отрасли экономики определить - является ли это объект технически сложным, особо опасным или нет. Аналогично должно быть раскрыто понятие «сооружения» и т.д. Нельзя одно и то же понятие в разных отраслях экономики раскрывать по-разному. Это только свидетельствует о несовершенстве законодательства.

Саморегулирование в строительном комплексе в отраслях связи и информационных технологий

На рынке связи и информационных технологий (ИТ) строители объединились в специализированную отраслевую НП СРО «СтройСвязьТелеком», число членов которой за 2010-2011 годы увеличилось на 75%: со 155 организаций в начале года до 270. Участники рынка объединились для того, чтобы реализовать законодательные требования к институту саморегулирования, определить правила поведения участников рынка.

Для выполнения целей и задач, законодательно закрепленных за саморегулируемыми организациями, в НП СРО «СтройСвязьТелеком» созданы следующие структурные подразделения: организационно-правовой отдел; центр контроля деятельности организаций–членов партнерства; отраслевой консультационный центр по созданию, внедрению и подготовке к сертификации систем менеджмента; учебный центр; отдел информационных технологий; исследовательская группа по разработке научно-методических, нормативных документов и др.

Разработаны положения о структурных подразделениях, 72 внутренних нормативных документа, должностные инструкции сотрудников, определены и документированы все основные процессы функционирования СРО. Создана система менеджмента качества саморегулируемой организации, полностью ориентированная на реализацию законодательных требований, организацию работ на рынке связи и ИТ в интересах членов партнерства.

НП СРО «СтройСвязьТелеком» стало одной из первых саморегулируемых организаций в стране, которая разработала и сертифицировала систему менеджмента организации на соответствие государственному российскому стандарту ГОСТ Р ИСО 9001. Сертификат соответствия СМК требованиям международного и российского стандарта выдан аккредитованным в Системе ГОСТ Р органом по сертификации системы менеджмента 11 ноября 2010 г.

В организации разработаны и приняты Политика в области качества, Руководство по качеству, определены параметры—СМК, ответственность руководства, управление ресурсами, процессы предоставления услуг, требования к услугам СРО, предоставляемым членам партнерства, разработан механизм мониторинга, который позволяет контролировать процесс предоставления услуг и т.д.

В течение 2010-2011 гг. в партнерстве разрабатывались и актуализировались требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, правила, стандарты СРО – всего разработано и актуализировано 1424 документа.

В НП СРО «СтройСвязьТелеком» создана система управления, в которой коллективная имущественная ответственность, определенная государством, дополнена коллективной системой контроля и мотивационной системой. Коллективная система контроля НП СРО «СтройСвязьТелеком» предусматривает, что в проверке деятельности членов партнерства участвует не только аппарат саморегулируемой организации, но и другие члены партнерства, имеющие надлежащим образом подготовленный персонал. Чтобы член партнерства получил право участвовать в коллективной системе контроля, он должен иметь специально подготовленных экспертов по проверке членов деятельности партнерства. Для этого была разработана и реализована программа обучения специалистов, создан реестр экспертов, допущенных к проведению работ по контролю за деятельностью членов НП СРО «СтройСвязьТелеком».

Таким образом, коллективная имущественная ответственность была дополнена новым фактором поддержки – прозрачной коллективной системой контроля, которая позволяет членам партнерства лучше знать друг друга, координировать свои совместные действия.

Надо отметить, что в последние десять–пятнадцать лет контроль за деятельностью участников рынка в строительной сфере на рынке связи и ИТ практически никем не осуществлялся. Лицензии выдавались на 5-летний срок, после его завершения компания получала лицензию снова. Реализовать законодательные требования оказалось нелегко, приходилось преодолевать большое сопротивление многих членов партнерства, которые ссылались на примеры того, что не во всех СРО осуществляется контроль членов.

Коллективная система контроля стала хорошей основой для реализации законодательных требований. Так, в 2010 г. проводились проверки, было выдано 77 предписаний, дополнительно внимание руководителей обращалось на необходимость иметь в каждой организации систему управления качеством. Наличие системы управления качеством для разработки и реализацию программы мер по обеспечению безопасности и качества работ у каждого члена партнерства – это стратегия НП СРО «СтройСвязьТелеком», направленная на создание многоуровневой эффективной системы коллективного контроля. Наличие эффективной системы контроля – важнейшая часть совместно выработанных правил поведения участников рынка.

В этом направлении НП СРО «СтройСвязьТелеком» оказывает каждому члену партнерства поддержку. Разработана базовая модель **СМК**, которая должна быть адаптирована каждым членом партнерства применительно к конкретным условиям, задачам и функциям организации.

Деятельность партнерства в 2010-2011 гг. осложняло несовершенство нормативно-законодательной базы в стране. Особенно ситуацию усугубил Приказ № 624 Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 г., который вступил в противоречие с действующим законодательством, вновь легализовал функционирование на рынке некомпетентных организаций, не имеющих ни специалистов соответствующего профиля, ни оборудования, ни опыта организации работ.

Решение легализовать деятельность некомпетентных организаций, допуск их к работам, влияющим на безопасность объектов капитального строительства в отрасли связи и ИТ, привело к снижению устойчивости функционирования единой сети электросвязи РФ. В Министерстве регионального развития РФ не учли, что единая сеть электросвязи Российской Федерации высокотехнологичный объект капитального строительства федерального значения состоит из расположенных на территории РФ сетей электросвязи следующих категорий: сеть связи общего пользования; выделенные сети связи; технологические сети связи, присоединенные к сети связи общего пользования; сети связи специального назначения и другие сети связи для передачи информации при помощи электромагнитных систем.

Для сетей электросвязи, составляющих единую сеть электросвязи Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области связи:

- определяет порядок их взаимодействия, а в предусмотренных законодательством РФ случаях – порядок централизованного управления сетью связи общего пользования;
- в зависимости от категорий сетей связи (за исключением сетей связи специального назначения, а также выделенных и технологических сетей связи, если они не присоединены к сети связи общего пользования) устанавливает требования к их проектированию, построению, эксплуатации, управлению ими или нумерации, применяемым средствам связи, организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сетей связи, в том числе в чрезвычайных ситуациях, защиты сетей связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой по ним информации, порядку ввода сетей связи в эксплуатацию.

О том, каким требованиям должна соответствовать единая сеть электросвязи РФ, можно судить на основе анализа требований к сети общего пользования.

Организационно-техническое обеспечение устойчивого функционирования сети связи общего пользования представляет собой совокупность требований и мероприятий, направленных на поддержание:

- целостности сети связи общего пользования как способности взаимодействия входящих в ее состав сетей связи, при котором становится возможным установление соединения и(или) передача информации между пользователями соответствующими услугами связи;
- устойчивости сети связи общего пользования как ее способности сохранять свою целостность в условиях эксплуатации установленных производителями средств связи, при отказе части элементов сети связи и возвращаться в исходное состояние (надежность сети связи), а также в условиях внешних дестабилизирующих воздействий природного и техногенного характера (живучесть сети связи). Целостность сети связи общего пользования обеспечивается: соответствием сети связи техническим нормам на показатели ее функционирования; совместимостью протоколов взаимодействия (функциональной совместимостью) и совместимостью электрических и(или) оптических интерфейсов (физической совместимостью) средств связи, в том числе пользовательского (оконечного) оборудования с узлом связи;
- единства измерений в сети связи.

Организационно-техническое обеспечение устойчивого функционирования единой сети электросвязи направлено на поддержание ее целостности, устойчивости, живучести, надежности. Технические нормы на показатели функционирования сети электросвязи свидетельствуют о высокой технологичности связи и высоких требованиях к надежности, качеству объектов связи. Так, например, время разъединения в сети Телекс составляет не более 4 с., потеря вызовов – не более 2,5 знаков на 1000 знаков, коэффициент ошибок в пакетах информации сети передачи данных составляет 1 ошибку на 10 000 знаков, коэффициент готовности сети передачи данных – 0,99, телефонной связи (в зависимости от вида сети) – от 0,999 до 0,9999.

Все это определяет высокие требования к построению, строительству, эксплуатации единой сети электросвязи и ее объектов, которые должны отвечать требованиям безопасности для передачи электромагнитных колебаний, не допускающим искажения информации, сообщений, безопасности для пользователей, окружающей среды. Соответствие сооружений связи этим и другим требованиям обеспечивается при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте.

В соответствии с ч. 3 ст. 10 ГК РФ к объектам капитального строительства федерального значения относятся объекты связи и информатики федерального уровня. В соответствии с п. 2 ст. 11 ФЗ « О связи» материально-техническую основу федеральной связи составляют единая сеть электросвязи Российской Федерации и сеть почтовой связи Российской Федерации. Таким образом, важно констатировать, что существующее законодательство сети, средства, сооружения и линии связи относит к объектам капитального строительства.

В связи с этим к объектам капитального строительства в области связи относятся:

- внешние сети связи – единая сеть электросвязи РФ, в том числе сеть связи общего пользования, комплекс взаимодействующих сетей электросвязи;
- сеть спутниковой связи, сеть радиорелейной связи, сеть мобильной связи, сеть проводного вещания, сеть передачи данных, сеть телеграфной связи, сеть телефонной связи (местной, междугородной, международной), сеть телевизионного вещания, сеть радиовещания, Интернет и т.д.

- внутренние сети связи (телефонная сеть, структурированная кабельная система, система автоматизированного диспетчерского управления (АСДУ), система контроля доступа, система визуализации);
- средства связи – технические и программные средства, используемые для формирования, приема, обработки, хранения, передачи, доставки сообщений электросвязи или обеспечения функционирования сетей связи.

Линии связи – линии передачи, физические цепи, линейно-кабельные сооружения связи.

Сооружения связи – это сети, средства, линии, объекты связи, предназначенные для устойчивого функционирования связи.

Безопасность единой сети электросвязи РФ и ее объектов должна соответствовать минимально необходимым требованиям к зданиям, сооружениям, а также объектам капитального строительства.

Единая сеть электросвязи и ее объекты должны соответствовать требованиям как минимум одиннадцати видов безопасности. Нарушение многих из них может привести к техногенной или общественной катастрофе.

Можно выделить следующие виды безопасности, которые связаны с объектами связи:

- 1) безопасность устойчивого функционирования единой сети связи РФ;
- 2) защита сетей, средств, линий, сооружений связи от несанкционированного доступа к ним;
- 3) информационная безопасность;
- 4) механическая безопасность;
- 5) пожарная безопасность;
- 6) безопасность при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях;
- 7) безопасность для здоровья человека;
- 8) безопасность для пользователей;
- 9) безопасность зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения и др.

Многие из перечисленных факторов могут создать условия для возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера. В связи с этим при организации проектирования, строительства должно быть уделено первоочередное внимание обеспечению эффективного, устойчивого функционирования единой сети электросвязи РФ. К этим работам должны допускаться организации, отвечающие определенным требованиям, имеющие квалифицированных специалистов, опыт проведения работ, свидетельства о допуске к этим работам, подтверждающие их возможность выполнять работы в области проектирования и строительства на объектах капитального строительства в области связи.

В 2010-2011 гг. для преодоления сложившегося правового несоответствия в НП СРО «СтройСвязьТелеком» анализировалась законодательная, нормативно-правовая база с целью определения перечня объектов капитального строительства и работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства в области связи. Большая организационная работа по устранению этих законодательных недостатков велась на протяжении всего этого периода. Приоритетной она останется и в настоящее время. Мнения участников рынка единодушны – работы в области строительства должны вестись организациями, имеющими свидетельство о допуске к этим работам. Существуют обоснованные надежды, что совместно с Национальным объединением строителей, Министерством регионального развития РФ, Министерством связи и массовых коммуникаций РФ существующие несоответствия будут устранены.

Саморегулируемая организация работала и над определением перечня, обязательного для разработки нормативно-методической базы, регламентирующей проведение работ в области строительства, в связи с тем, что на протяжении последних 10–20 лет этим вопросам не уделялось внимание со стороны государственных органов.

В планах НП СРО «СтройСвязьТелеком» на 201-2011 гг. продолжение работы по созданию Программы мер по предупреждению причинения вреда и возникновения материальной ответственности вследствие недостатков работ на объектах капитального строительства; повышение качества работ в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства; совершенствование системы контроля; разработка стандартов СРО, научно-методических, нормативных документов; организация профессионального обучения, аттестации персонала членов; членов Партнерства обеспечение прозрачности и открытости деятельности СРО для членов Партнерства и общества и проведение других законодательно определенных мероприятий.

Повышая требования к участникам рынка, мы создаем необходимые условия для реализации предупредительных мер. Бренд НП СРО «СтройСвязьТелеком» все больше становится для участников рынка брендом безопасности и качества работ.

Выводы:

1. Строительный комплекс - крупнейшая сфера экономической деятельности, от эффективности и конкурентоспособности, которой во многом зависит устойчивость, эффективность и конкурентоспособность национальной экономики.
2. За годы реформ не удалось создать эффективный строительный комплекс, о чем свидетельствуют такие экономические показатели как степень износа основных фондов, длительность инвестиционно-строительного цикла, безопасность и качество работ, была создана непродуктивная бизнес-среда, способствующая выводу средств с рынка, невыполнению контрактов.
3. Эффективное включение строительного комплекса в экономику - основа для создания конкурентоспособной российской экономики, обеспечивающей национальную безопасность.
4. В современной экономике строительный комплекс во всех экономических секторах снижает потенциальный уровень национального богатства и создает условия, при которых может возникнуть техногенные катастрофы.
5. В XXI веке государственная политика должна претерпеть принципиальные изменения для обеспечения национальной безопасности и повышения конкурентоспособности экономики. Общество, государство, хозяйствующие субъекты становятся партнерами по выработке и реализации государственной политики. Значительно возрастают требования как к профессионализму принимаемых решений, так и задействованному ресурсу для решения государственных управленческих задач. Существенно изменяются факторы, влияющие на эффективность госуправления, на развитие экономики.
6. Для создания сильного конкурентоспособного государства, экономики, занимающей передовые позиции на мировом рынке, важно лучше использовать интеллектуальные ресурсы страны, больше задействовать ресурсы для выработки и реализации государственных задач. Политика саморегулирования становится одной из современных форм совершенствования государственной политики, которая, используя ресурсы участников рынка, регулирует их предметную деятельность.

7. Предпосылки необходимости саморегулирования лежат в усложнении макроэкономических процессов развития современной экономики, необходимости вовлечения дополнительных ресурсов для обеспечения государственного управления, формирования коллективного сознания, отвечающего требованиям конкурентоспособной экономики. Предоставление специальной правоспособности должно рассматриваться как совершенствование госуправления за счет формирования механизма саморегулирования.
8. Для создания эффективного механизма государственного регулирования обязательное применение саморегулирования необходимо, когда квалификация работников, неправильная организация труда и управления могут стать факторами рисков и привести к причинению вреда, нарушению безопасности объектов, к возникновению чрезвычайных ситуаций различной направленности. Обязательные требования к организациям, как условия доступа их на рынок, должны быть, если мы не хотим превратить страну в территорию катастроф, чрезвычайных ситуаций и бед. Непонимание этого - вольное или невольное стремление к нарушению национальной безопасности.
9. Саморегулируемые организации ориентированы на решение управленческих задач, защиту законных интересов организаций, охрану окружающей среды, выполняют государственные задачи в интересах государства и организаций - участников за счет средств участников рынка и, по своей сути, являются социально-ориентированными некоммерческими организациями. К ним необходим особый подход, который, с одной стороны, вывел бы с рынка организации, не обеспечивающие контроль за деятельностью участников рынка, а, с другой стороны, оказал бы всяческую поддержку ведению их хозяйственной деятельности: от льготного налогообложения до предоставления помещений безвозмездно или на льготных условиях.
10. Для обеспечения национальной безопасности, повышения конкурентоспособности национальной экономики чрезвычайно важно установление в Градостроительном кодексе критериев отнесения объектов к особо опасным, технически сложным, а также установление в правовом пространстве одинакового раскрытия понятий не зависимо от сферы их применения.
11. Анализ показывает, что институт саморегулирования состоялся как в стране в целом, так и в отрасли связи и ИКТ. Саморегулирование объединило основных участников рынка.
12. Ключевыми проблемами для развития саморегулирования стали: снижение количества рисков, СРО, присутствие которых на рынке отрицательно влияет на воплощение самой идеи саморегулирования в России.
13. Органы государственного управления и Национальное объединение строителей должны взять под контроль состояние рисков и коммерциализированных СРО, деятельность которых не соответствует целям и задачам, определенным законодательством, обеспечить восприятие СРО в обществе как некоммерческих организаций с социально-ориентированными целями, оказывать содействие в формировании совместных программ по развитию рынка.
14. Формирование СРО с учетом отраслевой направленности обладает серьезными преимуществами для реализации целей саморегулирования, развития

стандартизации, нормативно-методической деятельности и проведения работ по оценке их компетентности.

15. При проведении тендеров, заключении контрактов приоритет должен отдаваться организациям с широкими профессиональными возможностями, о чем сегодня свидетельствует, прежде всего, принадлежность организации к специализированной СРО.
16. К объектам капитального строительства в отрасли связи и ИКТ относятся сети, средства, линии, сооружения связи.
17. Единая сеть электросвязи РФ и ее объекты должны соответствовать требованиям по обеспечению устойчивого функционирования единой сети, защиты от несанкционированного доступа, информационной безопасности, механической, пожарной безопасности, безопасности для здоровья человека, пользователя и других видов безопасности.
18. На безопасность объектов капитального строительства в области связи влияют работы, выполняемые при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и проводимые как на объектах связи, так и на объектах электроснабжения.
19. Работы в области проектирования и строительства на объектах связи должны проводиться организациями, имеющими свидетельства о допуске к данным работам.

Список литературы

1. Федеральный закон от 29.12.2004 г. №190-ФЗ «Градостроительный кодекс РФ».
2. <http://www.protown.ru/information/>
3. Федеральный закон от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями от 31 декабря 2005г., 27 июля 2006 г., 20 апреля 2007 г.)
4. Государственное регулирование национальной экономики. М.: Альфа М. 2008 г. Под ред. Н.А. Платоновой.
5. Федеральный закон от 01.12.2007 г. №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».