

Проблемы и особенности формирования института саморегулирования в российском строительном комплексе

© 2011 Ю.П. Панибратов

доктор экономических наук, профессор

© 2011 В.И. Пасяда

Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет

E-mail: panibratov@spbgasu.ru

В статье выявлены проблемы и особенности становления института саморегулирования в строительстве. Аргументировано, что внедрение института саморегулирования создает на строительном рынке равноправного субъекта управления, участвующего в подготовке и принятии решений, регулирующих собственную предпринимательскую и профессиональную деятельность, но при этом и принимающего на себя дополнительную ответственность перед потребителями производимых товаров и услуг.

Ключевые слова: саморегулирование, строительный комплекс, деbüroкратизация государственного аппарата, административные барьеры, институт саморегулирования.

Многие страны цивилизованного Запада еще в прошлом веке познали преимущества саморегулирования. В настоящее время весьма практически любой вид бизнеса в европейских странах и США контролируется саморегулируемыми организациями (СРО). Россия знакома с СРО уже полтора века¹.

В настоящее время в России наиболее перспективными для саморегулирования сферами бизнеса следует считать адвокатскую, кадастровую, бухгалтерскую, строительную и туристическую деятельность.

Необходимость исследования проблем и особенностей становления института саморегулирования в строительстве связана с тем, что переходный этап, в течение которого должны быть согласованы и отработаны механизмы взаимодействия государства и саморегулирования, предложены и конвенционально приняты структурные модели построения системы СРО, выделены объекты и определены средства саморегулирования, является самым сложным как в организационном, так и в понятийном плане.

Формирование института саморегулирования в различных странах обычно связывается с процессами экономической либерализации и деbüroкратизации государственного аппарата, снижения административных барьеров для бизнеса, повышения роли общественных и профессиональных объединений. При этом саморегулирование рассматривается в качестве дополнительного или самостоятельного регулятивного института наряду с государственным регулированием видов деятельности (лицензирование, экс-

пертиза, надзор и т. п.). В развитых странах саморегулирование и государственное регулирование рынка осуществляются параллельно, взаимно дополняя и обогащая друг друга. Как правило, эволюционным путем происходило практическое накопление опыта преодоления несоответствий оказываемых услуг требованиям потребителей, вырабатывались и принимались корпоративные и надкорпоративные стандарты, максимально учитывающие эти требования, формировалась система солидарной ответственности субъектов предпринимательской деятельности перед потребителями. В результате был накоплен опыт взаимодействия государства (власти) и бизнеса по удовлетворению требований потребителей товаров и услуг и в целом сложился институт саморегулирования.

Формируясь эволюционным путем, институт саморегулирования воплотился в хорошо отработанных и ставших культурной нормой корпоративных и международных стандартах, правилах поведения и разрешения споров, не требующих введения специального закона о СРО. Так, с учетом накопленного опыта Европейская комиссия стран Евросоюза определяет такую форму саморегулирования, как добровольно взятые на себя компанией обязательства в отношении потребителей, причем субъекты саморегулирования рассматриваются либо по отдельности, либо в качестве членов ассоциации производителей и дилеров, организации или даже подрядчиков другого предприятия.

Данная форма саморегулирования реализуется "снизу" путем самостоятельного принятия

предприятиями и индивидуальными предпринимателями правил поведения при осуществлении своей профессиональной деятельности с более высокими требованиями, чем в среднем на рынке. При этом правила ведения какой-либо деятельности, установленные самими участниками рынка, должны появиться раньше, чем нормы государственного регулирования. Если такие правила оказываются достаточно эффективными с точки зрения бизнеса и экономики в целом, то государство в принципе может не вмешиваться в данную сферу деятельности. Вместе с тем для стран, находящихся в переходном к рыночной экономике периоде саморегулирование чаще всего вводится методом принятия специальных законов взамен или в дополнение к уже действующим методам государственного регулирования. Работа над формированием в России системы саморегулирования шла долго, в рамках широкого обсуждения с профессиональным сообществом и экспертами. Данный этап закончился с принятием Федерального закона \square 148², но это был только один из шагов по пути перевода неэффективно действующих государственных механизмов на более эффективные негосударственные.

В современном понимании саморегулирование - это легитимное регулирование определенных рынков и сфер деятельности субъектов рынка с четко регламентированным вмешательством государства. Современное саморегулирование предполагает установление строгих правил игры участников рынка, включая и санкции за нарушение этих правил, и механизмы разрешения конфликтов между участниками рынка. По мнению многих экспертов, чью точку зрения разделяют авторы настоящей публикации, специфика и уникальность СРО состоит в том, что, с одной стороны, подобные организации фактически берут на себя государственное регулирование. При этом их деятельность не противоречит нормативам, созданным государством. По мнению авторов, на современном этапе развития экономики России саморегулирование представляет собой наиболее совершенную модель взаимоотношений производителей товаров и услуг и их потребителей. Аргументы таковы: СРО производителей, с одной стороны, защищают интересы своих участников как на рынке, так и перед государством; в то же время СРО очень избирательно подходят к собственным членам, поскольку основной принцип современной СРО - материальная ответственность за каждого субъекта, входящего в нее. А значит, число случайных, некомпетентных и непрофессиональных и попросту мошеннических компаний, предпринимателей и фирм

в СРО будет сведено до минимума - СРО будет невыгодно принимать в свои ряды "серые" и "мутные" бизнесы, неся за них солидарную материальную ответственность.

В пореформенной России регулирование рынка по инерции сохранялось за государством, что вылилось в регулирование рынка через лицензирование огромного количества видов предпринимательской и профессиональной деятельности и влияние на рыночные отношения посредством многочисленных приказов и инструкций. Поэтому создаваемые в подобных условиях объединения предпринимателей превращались в мощные лоббистские структуры, отстаивающие интересы своих групп перед чиновниками, или становились своеобразными "клубами по интересам".

Практический опыт саморегулирования в различных сферах экономики России отсутствовал. Такое регулирование не отвечало реальным интересам потребителей товаров/услуг, поскольку и государственное регулирование, и объединения предпринимателей не гарантировали потребителям необходимого уровня качества и не несли правовой и финансовой ответственности за возможный ущерб. Правительством РФ был взят курс на трансформацию накопленного мирового опыта по саморегулированию в норму закона, что позволит объединениям предпринимателей в России эффективно представлять интересы своих членов не только перед государственными органами власти, но и перед потребителями. В российском научном сообществе не всеми учеными была поддержана идея саморегулирования в строительстве. Так, Н.Ю. Яськова³ отмечает, что в условиях фактической ликвидации отраслевого органа управления объективно востребованные функции регулирования инвестиционно-строительной деятельности остались. По ее мнению, ряд задач управления инвестиционно-строительной деятельности в условиях циклического развития невыполним без системных и скоординированных усилий. Словом, необходим системный опыт достижения поставленных целей.

Иную точку зрения на востребованность саморегулирования имеют С.П. Бабочкина, В.В. Буев, П.В. Крючкова, А.В. Лобанова, С. В. Мигин, Д.В. Соболев, А.А. Шамрай, А.Ю. Щербинина. Они отмечают, что весьма актуальным вопросом при создании и функционировании СРО является степень делегирования государством полномочий контроля (надзора) СРО. По степени автономности от государства спектр саморегулирования варьируется от систем полностью частных (правила вырабатываются исключительно

участниками системы) до систем, предполагающих одобрение в той или иной форме со стороны государственных органов⁴.

Перечисленные исследователи подчеркивают, что основной задачей в области поддержания бизнеса и создания конструктивного диалога бизнеса с государством является работа по устранению барьеров, противоречащих законодательству, и экономически необоснованных ограничений. Воздействие государства может выражаться как в стимулировании интереса рынка к использованию механизмов саморегулирования, так и в разнообразной поддержке и помощи при разработке кодексов поведения. При этом основными стимулами участников к саморегулированию являются стремление повысить эффективность деятельности участников рынка и уровень доверия к ним потребителей, а также содействовать устранению неполноты и асимметрии информации о стандартах и качестве продукции конкретных производителей. По их мнению, это становится возможным благодаря способности саморегулирования повышать стандарты рыночного поведения, бороться с провалами рынка и оперативно откликаться на запросы потребителей. С другой стороны, саморегулирование может возникать и в результате стремления бизнеса к получению полномочий по регулированию отрасли, ограничению конкуренции, созданию и поддержанию барьеров входа в отрасль.

Дискуссия о роли государства в экономике неисчерпаема. Споры на эту тему не смолкнут никогда: нужен ли контроль со стороны правительства в условиях рынка и насколько жестким он должен быть? Глобальный экономический кризис заставил государственные органы усилить контроль над бизнесом, вынудил руководство страны больше вмешиваться в экономические процессы. Однако роль центристской функции государства должна проявляться в первую очередь в деле финансового стимулирования производителей и, прежде всего, в помощи финансирования строительных проектов. Так, опыт США, Германии, Японии показал, что одно рабочее место в строительстве открывает 7-12 рабочих мест в других отраслях экономики - достигается мультипликационный эффект. Если бы государство увеличило финансирование хотя бы инфраструктурных проектов - дало заказ строителям на новые автомобильные и железные дороги, порты, школы, детсады, больницы, поликлиники и на строительство жилья, - это быстрее бы вытянуло экономику страны из кризиса.

Авторы разделяют позицию тех ученых, экспертов и исследователей, которые считают, что роль государства заключается в установлении

минимальных правил, которыми должны руководствоваться бизнес, предприниматели и в целом гражданское общество в своей ежедневной деятельности. Задав уровень планки, необходимо дать возможность на конкурентной основе тем же строителям эту планку поднимать, но самим, без чрезмерного контроля. Пусть предприниматели сами конкурируют в деле формирования материальной ответственности - у кого выше рейтинг, лучше рекомендации, за кого готовы ответить страховщики. Пусть в рекламных модулях компаний указывается, у кого больше размер компенсационного фонда. Тогда и клиенты станут выбирать компании с объективно высокой надежностью. Точно так же государство может наметить прерогативы в разработке технических норм и строительных правил. В сложившейся к настоящему времени системе по регулированию строительной сферы в Российской Федерации исключительно и безусловно доминирует тяготение руководителей многих крупных строительных компаний к административным методам государственного регулирования. Эта ситуация дел является следствием сложившейся в советское время и существенно не изменившейся за перестроечные годы практики регулирования отечественных отраслей административными методами.

Объективно рассматривая возможные схемы регулирования, необходимо отметить, что эффективно работающее государственное регулирование отнюдь не самый плохой вариант: отсутствие всяческого регулирования привело бы к поистине катастрофическим последствиям. Тем не менее некоторые ситуации принципиального характера, проблематизирующие существующую систему регулирования, становятся актуальными.

В частности, такая ситуация связана с проблемой эффективности действующей системы регулирования. В последнее время стало очевидным, что по ряду позиций государственное регулирование в строительной сфере работает неэффективно. Прежде всего это относится к таким механизмам и инструментам регулирования, как лицензирование, техническое регулирование, архитектурно-строительный надзор, эксплуатационный надзор. Критика деятельности органов государственного регулирования по данным направлениям давно стала общим местом и заполонила специальные и массовые издания. Мы не исключаем, что новая система СРО может создать новую волну коррупции, которая будет проявляться в образовании "продажных" партнерств. В настоящее время некоторые столичные СРО заманивают региональных строителей к себе, суля большие возможности для бизнеса и высо-

кую надежность. Авторы разделяют эти опасения, к сожалению, они небеспопеченны: “пахать российский чернозем и не испачкаться”, разумеется, не получится. Кроме того, напомним, что формируемая система СРО обсуждалась с 2004 г. с различных сторон ее применения, и уже тогда стало очевидным, что точное копирование западных моделей и лекал в сфере строительства невозможно. Причина в следующем: в любой системе (британской, финской, германской и т. д.) главное ядро – специалисты.

Во многих западных моделях основанием для допуска на рынок является квалификационная оценка персонала. Упрощенно эта модель выглядит так: если в строительной компании работают сертифицированные специалисты высокой квалификации, имеющие допуск в СРО, это юридическое лицо имеет право оказывать профессиональные услуги. Эмитентом данной услуги является именно специалист. Именно поэтому правовая конструкция экономического пространства России “заточена” под ответственность работодателя, юридического лица. В этом, впрочем, нет трагедии, потому что раскрыть квалификационную составляющую в российской модели тоже возможно. И это на практике сегодня в полной мере реализовано, потому что одно из основных требований допуска юридического лица – предъявить квалификационный состав (т. е. показать специалистов).

Так, в “полотно” федеральных законов от 1 декабря 2007 г. □ 315-ФЗ “О саморегулируемых организациях”⁵ и от 22 июля 2008 г. □ 148-ФЗ “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” “вплетена” возможность оценки квалификации специалистов через аттестацию. Это и есть та часть европейской модели, когда специалист доказывает свой профессионализм через специальный тест, критерии которого, в свою очередь, уже разрабатывают отраслевые объединения союзов (строителей, архитекторов, изыскателей и проектировщиков). Аттестационные подходы активно обсуждаются среди того здорового костяка СРО, который смотрит на многие годы вперед и не склонен разминаться на текущую, коммерческую конъюнктуру. Таким образом, в России выбрана именно та золотая середина, которая отражает наши экономические реалии, в том числе и определенный нигилизм российского предпринимателя и обывателя.

Важная проблема российской экономики – коррупция: она существует, это факт. Мы не сомневаемся, что некоторые “болезни” старой системы лицензирования будут пытаться “пристать”

и к системе СРО. Сегодня многие эксперты уже напрямую сигнализируют об этом, но одной из мотиваций создания национальных объединений как раз и было желание разработать единые нормы, требования, правила, унифицированные стандарты к работе любого СРО, а в последующем – выработка определенной политики, наведение порядка в бизнесе и борьба с коррупцией. Пока же на первом этапе работы национальные объединения должны доказать свою полезность рядовым строительным компаниям. Функционирование российского строительного комплекса регулируется законодательством, нормативными актами и множеством утвержденных в недрах федерального и региональных аппаратов процедур и согласований, которые необходимы для этой сферы деятельности. Однако в этих же недрах возникают инициативы, препятствующие процессу развития строительства, объединенные понятием “административные барьеры”. Вместе с тем эти барьеры являются преградой для анархии и произвола в экономической жизни общества, поскольку без них могут рушиться здания и сооружения, производиться некачественная и опасная для жизни людей продукция. По мнению авторов, увеличение числа таких барьеров может оказать и негативное воздействие на инвестиционно-строительный процесс.

В данной связи представляется необходимым определить критерии полезности тех административных процедур, на основе которых и должна определяться их целесообразность. Ключевыми критериями в этом случае целесообразно принять себестоимость строительства и сроки реализации инвестиционного проекта. Но это – результирующие критерии, а на стадии начала инвестиционно-строительного цикла необходимы иные подходы. По мнению авторов, к ним следует отнести комплексную количественную оценку полного набора процедур, включая учет длительности отдельной процедуры, стоимости проведения каждой административной процедуры и определение доли административных процедур в сметной стоимости объектов.

Российский законодатель обязывает СРО быть достаточно прозрачными, публичными и отчитываться о своей деятельности перед всеми участниками инвестиционно-строительного комплекса: частными заказчиками, Ростехнадзором, компанией, которая потенциально хочет вступить в СРО. Всякая СРО сегодня обязана иметь собственный интернет-сайт с уставными документами и подробно информировать общество о своей деятельности, выставляя на всеобщее обозрение устав, протоколы коллегиального органа, бюджет, членские взносы, решения о выдаче до-

пусков, - все должно публиковаться в электронном виде и быть общедоступным. Отметим, что основная цель введения института саморегулирования в различных сферах и областях предпринимательской и профессиональной деятельности состоит как в разграничении между государственным регулированием и регулированием со стороны профессиональных и предпринимательских объединений, создании условий для формирования таких объединений, которые смогли бы реально противостоять административному давлению на бизнес и произволу бюрократии, создавать эффективные механизмы финансовой и правовой ответственности перед потребителем, так и в построении правильной коммуникации в системе "власть - бизнес - общество", обеспечивающей условия для принятия сбалансированных управленческих решений и придающей всем участникам этого триумвирата дополнительные возможности в реализации своих интересов. В действительности это означает, что внедрение института саморегулирования создает равноправного субъекта управления, участвующего в подготовке и принятии решений, регулирующих собственную предпринимательскую и профессиональную деятельность, но при этом и принимающего на себя дополнительную ответственность перед потребителями производимых товаров и услуг. Содержание деятельности СРО определяется не столько лоббистскими функциями и представительством участников рынка перед государственным регулятором, сколько регулированием собственной деятельности самими участниками рынка - разработкой и введением профессиональных требований, стандартов и правил, созданием механизмов дополнительной коллективной ответственности перед потребителями.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что критика в адрес новой системы СРО и тревога участников рынка исходят в первую очередь от руководителей, которые разуверились в российских реформах. Ко всему новому у россиян есть здоровое недоверие, и реформаторам нужно просто учитывать этот факт, занимаясь разъяснениями, завоевывать доверие строительного сообщества. Кроме того, участие в пределах своей компетенции в техническом регулировании и разработка квалификационных стандартов должны явиться обязательным предметом деятельности создаваемых СРО и - в идеальном варианте - получить прямое целеполагание в отраслевом законодательстве.

¹ В России в 1864 г. принцип самоуправления был положен в основу такого правового института, как адвокатура и коллегия адвокатов. Пробразом СРО можно по праву считать созданную в 1870 г. Московскую биржу. Согласно уставу, на ее представительный орган - биржевой комитет - возлагалась защита интересов биржевого сообщества перед государственными и общественными организациями. Аналогичная идея заложена и в деятельность нотариата и нотариальных палат, причем издавна.

² О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 22 июля 2008 г. □ 148-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³ Развитие инвестиционно-строительных процессов в условиях глобализации / под общ. ред. Н.Ю. Яськовой. М., 2009.

⁴ Контексты саморегулирования. Передача государственных функций саморегулируемым организациям / С.П. Бабочкина [и др.]. М., 2009.

⁵ О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 дек. 2007 г. □ 315-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Поступила в редакцию 06.07.2011 г.