

А.Н. Асаул¹

д-р экон. наук,
г. Санкт-Петербург

ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ К ОБЩЕСТВЕННОМУ (САМОРЕГУЛИРОВАНИЮ) В ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Сегодня инвестиционно-строительная сфера — это не вертикальная соподчиненность строительных организаций, как было в плановой экономике, это система, базирующаяся на принципах самоорганизации и саморазвития экономически свободных участников строительного процесса. К участникам строительного процесса относятся: организации, осуществляющие инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов недвижимости, оказывающие услуги строительной техникой и технологическим автотранспортом; производители строительных материалов и конструкций; а также физические лица, работающие в строительной сфере (инженер изыскатель, архитектор-проектировщик и т. д.).

Гражданское общество имеет сложную структуру, характеризующуюся и наличием развитых горизонтальных и вертикальных связей. Применительно к инвестиционно-строительной сфере — это комплекс взаимосвязанных правил и неформальных организаций, совокупность которых определяет экономическую деятельность. Это взаимосогласованная система экономических, политических и идеологических институтов, обеспечивающих во взаимодействии с базовыми институтами рынка, развитие включенных в него субъектов.

Идеологические институты (самореализация, обеспечение достойного уровня жизни, независимость положения, мотивация к инициативной деятельности, нормы и правила деловых отношений) и *экономические институты* (кредитные и финансовые; профессиональные ассоциации и союзы, общественные объединения и т. д.) — *всё это представители гражданского общества. Их сфера — проявление и реализация индивидуальных, групповых и региональных интересов.*

Властные институты (исполнительная и законодательная власть) призваны обеспечивать бытие гражданского общества. Их сфера — *выражение и защита общих интересов населения в форме закона.* Именно через волю государства реализуются потребности и интересы гражданского общества. Чем более развито гражданское общество, тем активнее развиваются демократические процессы в государстве.

На сегодняшний день институты власти обладают правом внеэкономического вмешательства в экономические отношения субъектов инвестиционно-строительной деятельности. Являясь разработчиком соответствующей политики в области регулирования деятельности участников инвес-

тиционно-строительной сферы, государство через специальные правовые институты, государственные институциональные организации на федеральном и региональном уровнях осуществляет регламентацию их деятельности и распределения полномочий между ними. Однако нынешняя форма регулирования экономической деятельности в инвестиционно-строительной сфере не в состоянии обеспечить ответственность строительных компаний за многочисленные нарушения в этой сфере деятельности.

Так, например, сегодня строительную деятельность регулируют порядка 15 различных ведомств и 13 надзоров, а также все уровни публичной власти — федеральный, региональный и муниципальный. Федеральный лицензионный центр при Росстрое выдал более 240 тысяч лицензий на осуществление строительной деятельности. Но в строительстве за последние 15 лет рыночной экономики накопилось очень большое количество проблем, которые приводят к серьезным техногенным катастрофам (Трансвааль-парк, бассейн «Дельфин»; в настоящее время в стране более 80 тысяч обманутых дольщиков и т. д.), решить их могут только структуры гражданского общества — саморегулируемые организации (СРО). Именно выход государства из этой сферы экономической деятельности и переход строительных бизнес-сообществ к саморегулированию позволяет развить механизмы гражданско-правовой ответственности участников инвестиционно-строительного процесса строительного процесса.

Прежде чем говорить о роли гражданского общества в развитии инвестиционно-строительной сферы необходимо уточнить, что мы вкладываем в понятие, которое более двух тысячелетий описывается и анализируется учеными различных научных интересов, но до сего дня так и не имеет однозначного определения. Приведу наиболее распространенное:

Гражданское общество — это система «самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и межличностных отношений, которые создают условия самореализации индивидов и коллективов, через которые выражаются и реализуются частные интересы и потребности — индивидуальные или коллективные»².

Основной принцип жизнедеятельности гражданского общества, гарантированный законом, провозглашает возможность гражданам создавать общественные саморегулируемые объединения по профессиональным призна-

¹ Профессор, заслуженный строитель РФ, директор АНО «Институт проблем экономического возрождения».

² Гаджиев К.С. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения — 1991. — № 9

кам. Исходя из этого можно уточнить понятие «гражданское общество»: это *самоорганизующая и саморазвивающаяся система, способствующая самопроявлению свободных индивидов и их объединений*. От прямого вмешательства и произвольной регламентации деятельности со стороны государственной власти она ограждена законами

Безусловно, существуют и другие подходы к характеристике феномена *гражданское общество*. Я на них останавливаться не буду т. к. заявленной темой для обсуждения это не предусмотрено.

Формируемый сегодня механизм саморегулирования в инвестиционно-строительной сфере безусловно усиливает гражданские начала в нашем Отечестве, способствующие более активному формированию гражданских объединений и их вовлечению в сферу управления социальными процессами, ослабляя государственный патернализм.

Не секрет, что саморегулирование представляет собой одну из самых прогрессивных общемировых тенденций. Деятельность общественных организаций в строительстве, таких, как Российский союз строителей, Российская гильдия строителей, территориальные объединения, ассоциации, союзы и т. д., тому подтверждение. Все больший интерес со стороны субъектов предпринимательской деятельности инвестиционно-строительной сферы, как к деятельности этих организаций, так и к непосредственному участию в них подтверждает актуальность этого процесса³.

В развитых западных экономиках процесс концентрации предпринимателей в некоммерческие организации с целью саморегулирования рынков и профессиональной деятельности осуществлялся естественным, эволюционным путем в течение многих десятилетий. У России же этого срока нет, но сектор общественных некоммерческих организаций и объединений необходим. Это объясняется, например, необходимостью реализации своего рода «демпферной» функции между государственными органами власти и предпринимательскими структурами. И чем скорее этот «третий сектор», в отличие от государственного (первого) и коммерческого (второго), будет сформирован, тем быстрее пойдет процесс формирования культуры гражданского, неполитического участия.

В России, в силу фундаментальности таких ценностей государственного регулирования, как патернализм, представляется исключительно важным изначально задать правовые рамки объединения субъектов инвестиционно-строительной деятельности в саморегулируемые организации с тем, чтобы обозначить четкие пределы вмешательства государства в процесс саморегулирования, не допустить «присвоения» федеральными и региональными органами государственной власти исключительного права на инициативу в создании саморегулируемых организаций как некой декорации представительства интересов строительного предпринимательства при этих органах власти.

³ Изложение материала осуществляется в терминах, используемых в проекте Федерального закона «О саморегулируемых организациях». Согласно ему, под субъектами предпринимательской деятельности понимаются зарегистрированные в установленном порядке лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, определяемую в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, а под субъектами профессиональной деятельности — физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами.

Согласно статье 2 проекта Федерального закона «О саморегулируемых организациях», «...под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой является разработка и установление правил и стандартов предпринимательской или профессиональной деятельности, а также осуществление контроля за их соблюдением. Саморегулирование субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности ... осуществляется на условиях их объединения в саморегулируемые организации»⁴.

Отличие саморегулируемых организаций от бизнес-сообществ заключается не только в цели деятельности. Бизнес-сообщества занимаются представлением интересов своих членов в сети рыночных взаимодействий субъектов — участников рынка. Саморегулируемые организации — это организации, которые кроме функций представления интересов еще имеют обязательные профессиональные стандарты деятельности и обязательный контроль за их выполнением. Это существенное отличие, в котором проявляется принципиальная разница в правах и обязанностях саморегулируемых организаций и бизнес-сообществ.

Саморегулируемая организация (семантически — «регулирует сама себя») есть продукт интеграции субъектов бизнеса. Для определения ее сущности вначале необходимо рассмотреть возможные цели интеграции представителей бизнеса. Наиболее важными и значимыми являются следующие:

— *лоббирование*. Объединение бизнеса для облегчения взаимодействия с внешними организациями и, прежде всего, с государственными органами. Это простейшая форма, и никаких признаков по саморегулированию здесь не наблюдается (в объединение со стороны субъектов не передается никаких полномочий). Бизнес-объединение стремится добиться от государства решения важных для него решений. Интересы же общественные, как правило, во внимание не принимаются.

— *корректировка цен*. В такого рода объединениях наблюдаются некие признаки саморегулирования, возникающие за счет делегирования некоторых внутренних, присущих субъектам рынка, функций. Несмотря на то, что за указанными конкретными целями по корректировке цен следит антимонопольный комитет, опыт деятельности таких объединений свидетельствует о серьезном эффекте в деятельности входящих в него субъектов — информация централизована, доступна, взаимодействие значительно упрощено. Не случайно, на начальной стадии саморегулирование наиболее приемлемо для тех видов деятельности, которые предполагают производство услуг.

— *регулирование рынка*. Субъекты рыночной деятельности объединяются в некую организацию, которой передают не только ряд полномочий по регулированию деятельности данных компаний, но и вместе с тем «забирают» часть полномочий государства как регулятора. Но, объединяясь, компании устанавливают более высокий стандарт поведения на рынке. Он является для вновь вступивших добровольным, неотъемлемым критерием в линии поведения на рынке.

Немаловажной является необходимость вести конструктивный диалог с властью исполнительной и законода-

⁴ Федеральный закон Российской Федерации «О саморегулируемых организациях» (проект).

тельной, выступая от лица всего сообщества, защиты интересов сообщества, и, в конечном итоге, побудить власть считаться с мнением сообщества. Кроме того, нужно заметить, что *саморегулирование представляет собой один из крупнейших видов борьбы с государственной коррупцией, в то же время создавая предпосылки для коррупции общественной.*

Процесс саморегулирования предполагает, прежде всего, построение организационного механизма, который представляет систему методов, способов и приемов формирования и регулирования отношений объектов с внутренней и внешней средой. Особенности организационных механизмов определяются характером действий по организации управления.

Например, эффективность деятельности саморегулируемых организаций в инвестиционно-строительной сфере во многом будет зависеть от их организационного «встраивания» в общую структуру регулирования тех рынков и тех видов деятельности, на которых они призваны работать. И степень такого встраивания совсем не очевидна. Очевидно лишь то, что она во многом будет зависеть от способности саморегулируемой организации участвовать в разрешении объективно присущих региональному рынку конфликтов интересов, в формировании общих интересов по развитию региона, по развитию инвестиционно-строительной деятельности, по развитию профессиональных участников регионального инвестиционно-строительного комплекса (ИСК).

Указанный выше характер организации управления должен быть, в конечном счете, эффективен. Саморегулируемая организация не имеет целью коммерциализацию своей деятельности и получение прибыли. Об эффективности ее деятельности можно судить по неким критериям, качественный состав которых активно обсуждается в научно-практической среде инвестиционно-строительной сферы. Предполагается использовать, например, численность организации, охват рынка, период деятельности, количество участников, и т. д.

Существует мнение, что необходима система рамочного и специфических критериев. Первый — более общий, где и численность, и полнота охвата рынка, и качество работы на этом рынке должны быть основанием для создания действительно саморегулируемых организаций. Вторые — частные, значение которых во многом зависит от вида деятельности, отрасли, территории, охваченной рынком.

Предложения о введении специфических критериев по видам деятельности обусловлены объективным рыночным делением. Их авторы считают, что деление же по отраслям — искусственное, принятое государством. Создание неких отраслевых организаций без учета видов деятельности и территориального размещения конкретного рынка латентно предполагает размывание саморегулирования и усложнение передачи некоторых государственных функций.

С другой стороны, сосредоточение в данной проблеме только на критериях по видам деятельности предполагает членство субъектов рынка в разных организациях. Последнее же существенно влияет как на структуру саморегулируемой организации, так и на ее организационное построение. Более того, конкретизация в задачах ее основных функций по этике бизнеса и регулированию рынков значительно усложняет и собственно деятельность такой организации.

Общий принцип, который должен быть реализован для любого вида деятельности, — это *возможность суще-*

ствования нескольких саморегулируемых организаций, с тем, чтобы участники, имеющие отношение к разным видам рыночной деятельности, к разным бизнес-цепочкам, могли иметь право выбора, латентно регулируя количество саморегулируемых организаций в региональном ИСК. Реализация этого принципа на практике создает возможности действительного контроля участников за ее деятельностью.

Ответственность в саморегулируемых организациях должна существовать перед клиентами, перед рынком, перед партнерами и контрагентами, перед обществом, наконец. Более того, саморегулируемая организация в своей деятельности должна сочетать интересы не только своих членов, но и интересы *субъектов, в нее не входящих*, интересы рынка, а также должна отвечать перед государством на основе четко прописанных механизмов.

Саморегулируемая организация — это особого рода *субъект гражданского общества*, получающий от субъектов, участвующих в инвестиционно-строительной деятельности, *право брать на себя и реализовывать повышенные в сравнении с законодательством требования по регулированию этой деятельности.* Неотъемлемой характеристикой такого рода организации является наличие кодекса этики и высококачественных стандартов практики.

Идея развития саморегулируемых организаций не только в том, чтобы выделить соответствующие государственные функции и наделить ими эти общественные организации, а в том, чтобы реализовать те функции, которые существуют в обществе, востребованы обществом, но не реализуются.

Сегодня в России развитие саморегулируемых организаций, выполняющих в той или иной степени функции саморегулирования рынка, идет двумя путями: в рамках единого юридического лица сочетаются признаки как саморегулируемых организаций, так и бизнес-единиц. Например, агентство по ипотечному жилищному кредитованию со 100-процентным государственным капиталом имеет две функции. Функция саморегулирования реализуется через делегирование со стороны государства полномочий по формированию стандартов, контролю над деятельностью профессиональных участников ипотечного рынка и т. д. В то же время, оно одновременно является хозяйствующим субъектом, который осуществляет реальный оборот финансовыми потоками, что создает условия для необъективности при реализации первой функции.

С другой стороны, до последнего времени саморегулируемые организации формировались в регионах Российской Федерации в виде государственных унитарных предприятий. Естественно, что государственные органы управления через конкретных региональных руководителей имеют рычаги воздействия на выполнение этими предприятиями функций по саморегулированию. Напрашивается вывод о том, что саморегулируемая организация должна быть отделена от государства. Но ясно, что этот процесс будет идти сложно. Саморегулируемые организации, отражая интересы профессиональных участников рынка и государства, должны быть в то же время независимы, не связаны прямо в своих интересах с интересом конкретного бизнеса.

На каждой стадии развития рынка для субъектов, ведущих свою деятельность, характерны те или иные целевые интересы. Для более развитого рынка достижение общественного благосостояния является закономерным предложением реализации личного интереса. Для инвестиционно-строительного комплекса региона в современ-

ных условиях такая цель в деятельности его субъектов лишь формируется. И сегодня, в основном, преобладают интересы субъектов ИСК в узком смысле, а общественно-значимые цели субъектами часто не принимаются во внимание. Невысок уровень развития социальной ответственности субъектов рынка ИСК региона, и как следствие такого положения дел — низкое качество возводимых зданий и сооружений, отсутствие должной системы контроля, в том числе и за самим процессом строительства.

В инвестиционно-строительной сфере в настоящее время отсутствует единый подход к вопросам контроля, надзора, сертификации, подтверждения соответствия обеспечения качества и безопасности в строительстве и промышленности стройматериалов. Лицензирование субъектов ИСК до недавнего времени осуществлялось лишь по способности субъекта ее приобрести. В результате, только единичные субъекты рынка ИСК сегодня могут выполнять работы на уровне международного стандарта качества — сертификаты должного уровня имеют менее 5 % отечественных строительных организаций, следовательно, только 5 % имеют право заключать контракты международного уровня.

Существенно сдерживается инвестиционно-строительный процесс и растет стоимость продукции, в том числе и из-за сложившейся в последние годы практики представления исходных данных для проектирования, утверждения и согласования проектной документации. Например, на осуществление строительства 100-квартирного жилого дома требуется получить 170–180 согласований. При этом принятый порядок предварительной оплаты услуг растягивает сроки согласований на месяцы. Все указанное свидетельствует в пользу необходимости упорядочивания указанных процедур, что могла бы взять на себя саморегулируемая организация.

На рынке субъектов ИСК создан задел для развития саморегулирования в форме общественных объединений и ассоциаций, являющихся членами Российского союза строителей (РСС), который является эффективным звеном в процессе взаимодействия субъектов инвестиционно-строительной сферы с властными и общественными структурами.

Интересным и значимым для формирования системы общественного регулирования в Петербургском инвестиционно-строительном комплексе является то, что отдельные функции, задачи и цели системы саморегулирования в деятельности этих общественных некоммерческих организаций уже присутствуют не в формальном виде, а в виде основного предназначения.

Для формирования четко выстроенной системы саморегулирования в региональном ИСК в соответствии с ФЗ № 315 «О саморегулируемых организациях» подписан Меморандум о создании единого Союза саморегулируемых организаций (ССО) в Санкт-Петербурге и Ленинградской области на базе существующих общественных строительных объединений союзов и ассоциаций.

Союз саморегулируемых организаций создается на основе добровольного решения руководящих органов различных саморегулируемых организаций и наделяется ими следующими полномочиями:

— организация работы единого третейского суда и участие в его работе при подготовке проведения процедур разрешения споров, возникающих между членами

саморегулируемых организаций, между ними и потребителями строительной продукции и услуг;

— координация работ по разработке стандартов и правил саморегулируемых организаций, требований к членству в саморегулируемых организациях;

— координация работ по применению в практике строительства профессиональных стандартов специализированных саморегулируемых организаций в смежных областях деятельности;

— оказание методического содействия по профессиональному обучению и аттестации работников членов саморегулируемых организаций;

— оказание методического содействия по проведению сертификации организаций — членов саморегулируемых организаций. Разработка единой формы бланка сертификата;

— ведение единого учета саморегулируемых организаций и их членов, создание информационного интернет-портала;

— обеспечение прозрачности и гласности работы саморегулируемых организаций и их членов.

Отдельным СРО, входящим в Союз, которые будут образовываться по профессиональному признаку, в первую очередь придется заняться разработкой отраслевых стандартов. Также отдельным СРО будет принадлежать право сертифицировать входящие в них компании, создавать компенсационные фонды или системы страхования для покрытия ответственности компаний-участников. При каждой саморегулируемой организации будут созданы специальные органы, осуществляющие контроль за соблюдением членами СРО требований стандартов и правил профессиональной деятельности, и органы по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия.

Поскольку региональный ССО будет входить в общероссийское объединение строительных саморегулируемых организаций, то выстраивается иерархическая система саморегулирования в инвестиционно-строительной сфере.

В заключение можно отметить, что в связи с отменой государственного лицензирования в инвестиционно-строительной деятельности необходима общественная сертификация и разработка единых правил и стандартов саморегулируемых организаций в строительстве. Такая разработка уже проводится в Российском Союзе строителей (РСС), который претендует на роль федерального объединения саморегулируемых строительных организаций.

Такая работа уже проводится, но пока непонятно, кто будет наделен полномочиями утверждать эти федеральные стандарты: советы пока еще не созданных саморегулируемых организаций, руководство существующих строительных профессиональных сообществ, сами разработчики или государство? Но будем надеяться, что эти проблемы будут в ближайшее время решены.

Безусловно предстоящий переход от государственного регулирования к общественному регулированию в инвестиционно-строительной сфере — это шаг на пути построения гражданского общества в России.

И в дальнейшем, мы будем обращаться к проблеме общественного регулирования в региональном инвестиционно-строительной сфере. Ведь общественное регулирование — это не цель, а скорее процесс свидетельствующий о состоянии гражданского общества в стране и процесс бесконечный.