



# Саморегулирование как современная форма государственного регулирования экономики

В настоящее время наша страна развивается в условиях серьезных системных преобразований. И все это происходит на фоне кризиса, который стал 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?

Автор статьи считает, что крайне важно совершенствовать механизмы государственного регулирования и, конкретизируя этот тезис, предлагает рассматривать саморегулирование как часть государственного регулирования.



**Ю. И. МХИТАРЯН,**

генеральный директор НП СПО «СтройСвязь Телеком», председатель Комитета по строительству объектов связи, телекоммуникаций и информационных технологий Национального объединения строителей, д.э.н., академик МАКТ и МАИ

**С**егодня 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: расцвета 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.

## Механизмы госрегулирования

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 государственного регулирования 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, а также 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 саморегулирование сегодня крайне важно эффективно использовать в интересах страны и общества в качестве механизмов государственного регулирования.

К сожалению, в отдельных публикациях СМИ, а также выступлениях на конференциях и форумах **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 «преимущества саморегулирования по сравнению с государственным регулированием со-



стоят в том, что контроль за соблюдением правил связан с меньшими издержками»<sup>1</sup>. Наконец, существует и такое мнение: «вопрос самоорганизации бизнеса так или иначе является прерогативой именно бизнеса»<sup>2</sup>.

### Что представляет собой механизм саморегулирования?

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

Предпосылки появления 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.**

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 признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных федеральными законами;
- ⇒ СРО признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с федеральными законами при условии ее соответствия всем установленным требованиям закона;
- ⇒ 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).

Положения упомянутого Федерального закона, как и других, содержат требования, установленные государством к механизму, который упорядочивает поведение хозяйственных субъектов, участников рынка, а также определяют, 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:

- ⇒ разработку и установление стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности;
- ⇒ организацию контроля за соответствием требованиям, правилам и стандартам предпринимательской деятельности;

- ⇒ обеспечение дополнительной имущественной ответственности участников рынка перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными юридическими и физическими лицами;
- ⇒ 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.

### Объединение с учетом профиля деятельности

Государственные органы управления в современных условиях, усложненных макроэкономическими процессами в различных сегментах национальной экономики, не всегда могут своевременно получать информацию о нарушениях законов, нормативных документов, связанных с предметной деятельностью участников рынка. Развитие стандартизации в рамках саморегулируемых организаций позволяет своевременно разрабатывать и реализовывать предупредительные меры для обеспечения безопасности, качества работ, соответствия стандартам, правилам. Стандарты и правила саморегулируемых организаций должны разрабатываться с учетом соответствующих федеральных законов и других нормативных актов. Они являются обязательными для участников рынка и соответственно подлежат более оперативному и регулярному контролю со стороны саморегулируемых организаций, что повышает успешность их деятельности.

Таким образом, **реализация механизма саморегулирования направлена на повышение качества государственного управления и регулирования.** Более того, саморегулирование обеспечивает должную концентрацию профессионального общества, а государство направляет интеллектуальные ресурсы участников рынка на повышение эффективности регулирования рыночной экономики.

Одна из ключевых задач механизма саморегулирования – развитие стандартизации и организация контроля за деятельностью членов СРО. Стандартизация позволяет организовать предпринимательскую и профессиональную деятельность в соответствии с национальными и международными стандартами, которые, как правило, учитывают или минимальные требования, или лучшие практики в сложившейся сфере. В связи с этим при формировании механизма саморегулирования наиболее целесообразным является объединение участников рынка с учетом профиля их предпринимательской деятельности. В разнопрофильных СРО нет возможности учитывать отраслевую специфику, не говоря уже о том, чтобы осуществлять контроль за правильным ее соблюдением.

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

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

<sup>1</sup>Зворыкина Т.И. и др. Техническое регулирование: Сфера услуг. М.: Альфа-М: ИнфраМ, 2008. С. 42.

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



## Совершенствование госрегулирования за счет механизма саморегулирования

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 менеджеры не всегда выступают за повышение качества и культуры корпоративного управления, эффективности деятельности.

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

Брак порождает брак, снижается безопасность и качество работ, что уже начинает приобретать массовый характер. Это можно назвать «диким капитализмом», у которого, как известно, цель одна – обогащение. Организация контроля, применение стандартов, предъявление требований к квалификации работников, повышение ответственности за результаты деятельности позволяют улучшать их, совершенствовать культуру труда и принуждают менеджмент реализовывать государственную политику.

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

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

Существуют две формы саморегулирования для реализации механизма государственного регулирования – обязательная и добровольная. Они схожи друг с другом, и 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 недостаточного 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 условий для жизнедеятельности человека, за все, что происходит на территории страны и за несвоевременно принятые предупредительные меры. В современных условиях с особым вниманием следует относиться к работам, которые выполняются на объектах производственной инфраструктуры страны, а также объектах федерального и регионального значения (транспорта, связи и информатики, энергетики).

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

- ⇒ требования о наличии определенного количества специалистов с образованием, уровнем и профилем, необходимыми для выполнения работ;

- ⇒ требования к повышению квалификации, аттестации.

Для организации деятельности добросовестной компании эти минимальные требования – норма. Это возможность избавиться от структур, не соответствующих требованиям рынка, которые, занимаясь демпингом цен, выигрывают тендеры и не выполняют обязанностей перед заказчиками.

Не обременительной для добросовестной организации представляется и имущественная ответственность. Законодательством установлены предельный объем выручки и численность сотрудников для микропредприятия и малого предприятия. Это – 60 и 400 млн рублей, 15 и 100 человек соответственно. В представленном Минэкономразвития РФ отчете «Об оценке регулирующего воздействия приказа Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 № 624...» показаны затраты организации в первый и последующие годы вступления в СРО. В таблице приведены соотношения объемов выручки с этими затратами для успешного предприятия и предприятия средней успешности.

Из данных Минэкономразвития следует, что затраты на приведение деятельности организаций в соответствие с обязательными требованиями к вступлению в СРО в первый год для успешного микропредприятия составляют 1,4%, во второй и последующие годы – 0,3% от годовой выручки. Для микропредприятия средней успешности затраты на приведение деятельности в соответствие с обязательными требованиями к вступлению в СРО в первый год составляет 2,7% от выручки и 0,6% – в последующие годы. Для успешного малого предприятия эти данные по затратам соответственно составляют 0,2% и 0,04%; для малого предприятия средней успешности – 0,4% и 0,09% от выручки.

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

Вместе с тем, 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 теневого бизнеса большое число организаций и станет стимулом для создания более эффективного механизма государственного регулирования. В частности, необходима более активная поддержка со стороны государства микропредприятий и малых предприятий за счет предоставления беспроцентных ссуд, участия государственного капитала в деятельности предприятий, предоставления на льготной или безвозмездной основе имущества, существенное снижение арендных платежей и т.д. Практика свидетельствует, что членство в нормально функционирующих СРО повышает инно-


**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	$\frac{Z_1}{B_c} \times 100\% = \frac{791 \times 10^3}{200 \times 10^6} \times 100\% = 0,4\%$	$\frac{Z_n}{B_c} \times 100\% = \frac{170 \times 10^3}{200 \times 10^6} \times 100\% = 0,09\%$

вационную 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 примеры, свидетельствующие о последствиях, 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 технологического 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 ис-

пользовать ресурсы общественных, некоммерческих организаций и участников рынка для реализации политического курса. Изменилось и само понимание государственного регулирования и управления.

**Некоторые выводы**

1. Для создания эффективного государственного управления и регулирования традиционные механизмы госрегулирования, применяемые в нашей стране, должны быть дополнены механизмом саморегулирования.
2. Саморегулирование важно рассматривать как механизм государственного регулирования экономики. Оно повышает качество госрегулирования и качество управления, организацию деятельности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.
3. Саморегулирование позволяет экономить ресурсы государства и проводить политику государственного регулирования за счет ресурсов участников рынка, мобилизации профессионального сообщества в интересах добросовестных участников рынка и в соответствии с поставленными государством целями.
4. Саморегулирование как механизм госрегулирования нацелен на управление экономикой за счет создания условий, при которых субъекты предпринимательской или профессиональной деятельности объединяются для достижения целей, установленных государством, и по определенным им правилам.
5. Эффективным механизмом саморегулирования становится при правильных подходах к обязательному и добровольному саморегулированию, законодательному закреплению критериев, при которых необходимо применять обязательное саморегулирование.
6. Критериями при определении необходимости обязательного саморегулирования и перечня работ, выполнение которых требует особую систему допуска к ним участников рынка, являются: возможная степень риска причинения вреда физическим и юридическим лицам; окружающей среде; возникновение нарушений различных форм безопасности; создание условий, приводящих к чрезвычайным ситуациям.
7. Затраты участников рынка, связанные с организацией саморегулирования, – относительно небольшие и колеблются в зависимости от вида предприятия от 3% до 0,5% и ниже от годовой выручки. Однако они приносят значительный эффект в деятельность субъектов рынка за счет повышения требований к качеству работ.
8. В строительном секторе при проведении работ на объектах производственной инфраструктуры федерального и регионального значения важно допускать к работам лишь тех участников, которые соответствуют требованиям Градостроительного кодекса.
9. Для государства эффект от проведения политики саморегулирования силами участников рынка гораздо больше, чем от экономии ресурсов, которые пришлось бы использовать из средств госбюджета. Это качественно новая форма регулирования национальной экономики, от успешности применения которой зависит безопасность, качество работы и место России в мировой экономике.