

П. А. Зеленский*

Саморегулируемый бизнес: панацея или утрата государством своих публичных функций?

Любое современное государство сталкивается с вопросом о содержании воздействия на экономику, основания которого лежат в сфере публичных интересов государства и общества. Сегодня одной из главных задач власти и общества является поиск оптимальной модели взаимодействия государства и бизнеса, профессиональных сообществ. Особенно актуальны данные проблемы для нашей страны. В отличие от иных государств, нам эти модели взаимодействия приходится выстраивать практически с нуля, поскольку исторический опыт соответствующих отношений либо утерян, либо отсутствует вовсе.

В последние годы в вопросах правового упорядочения различных сфер деятельности все большая роль отводится так называемому «серегулированию» (бизнеса и власти), т. е. совместному регулированию тех или иных общественных отношений государством и представителями определенных направлений бизнеса¹. Развитие негосударственных форм регулирования выдвигалось как один из главных принципов административной реформы. Среди основных ее задач были обозначены ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность, исключение чрезмерного регулирования, сокращение функций государственных органов.

В 2005 г. Правительством РФ была принята Концепция административной реформы. Среди основных ее направлений обозначались разработка и принятие нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции госорганов, позволяющих передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям². Таким образом, развитие системы саморегулирования в области экономики было определено в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы.

Саморегулирование является неотъемлемым институтом гражданского общества и подразумевает концентрацию инициативы и полномочий по регулированию и контролю определенной сферы общественных отношений в руках самих граждан.

В юридической литературе можно встретить два концептуальных подхода к вопросу о соотношении государственного регулирования и саморегулирования: 1) саморегулирование понимается как продолжение государственного регулирования; 2) саморегулирование противопоставляется государственному регулированию. Более аргументированным, представляется определение саморегулирования в качестве альтернативы государственному регулированию³.

* Старший преподаватель кафедры теории права Поволжского института им. П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, кандидат юридических наук.

¹ См.: *Игнатюк Н. А.* Государственно-частное партнерство в России // *Право и экономика.* 2006. № 8. С. 5.

² См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах : одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2005. № 46, ст. 4720.

³ См.: *Лескова Ю. Г.* Саморегулирование как экономическое и правовое явление // *Журнал российского права.* 2011. № 5. С. 28.

Несомненным преимуществом рассматриваемой модели взаимодействия государства и бизнеса является принципиально новая структура управления конкретной сферой: непосредственное регулирование осуществляется наиболее осведомленными лицами, способными более оперативно, чем государственные органы, реагировать на изменения в профессиональной среде. При этом государство контролирует деятельность уже не непосредственных участников рынка, а более крупных их образований, что намного упрощает выполнение соответствующей публичной функции¹.

В то же время государство, соглашаясь передать некоторые управленческие функции частным субъектам, не должно умалять публичной значимости этих функций. Оно обязывает негосударственного субъекта действовать в публичном интересе. И, что особенно важно, устранение ряда традиционных средств непосредственного административного надзора (например, лицензирования) должно сопровождаться введением косвенного надзора, в ходе которого государство проверяет саморегулируемую организацию, следящую за своими членами. Необходимо максимально четко определять формы и методы этого надзора за деятельностью таких организаций.

В период разработки законодательства о саморегулируемых организациях (далее — СРО) большое количество авторов высказывалось о неготовности российского бизнеса выполнять те широкие функции, которые планировалось им передать, об отсутствии в нашей предпринимательской среде исторических традиций самоуправления. С данными утверждениями можно поспорить, однако нельзя не признавать того, что полная передача надзора непубличным субъектам неоправданна, государство в этом случае рискует потерять контроль над жизненно важными сферами. Очевидно, что саморегулирование следует оценивать с разных сторон, но частное начало в нем не должно оттеснять публичное².

Итак, в России в последние годы проводится политика активного внедрения саморегулирования в различных направлениях бизнеса. Насколько успешны эти реформы? С какими проблемами законодательного регулирования и управленческой практики сталкиваются сегодня саморегулируемые организации в своей деятельности?

Признавая необходимость и своевременность появления института саморегулирования бизнеса в нашей стране, необходимо, тем не менее, выделить отдельные недостатки правового регулирования данной сферы, существенно тормозящие развитие СРО.

Организация, вступающая в СРО, помимо прочих требований, обязана уплатить вступительный взнос, а в дальнейшем уплачивать членский взнос и взнос в компенсационный фонд. С одной стороны, эти меры действительно способствуют очищению рынка от так называемых фирм-«однодневок», «пустышек». С переходом на саморегулирование более чем в три раза сократилось число строительных организаций, допущенных к работе³. Но есть здесь и свои минусы. Так, специалисты обращают внимание на необоснованность абсолютных цифр, которыми определяется взнос компаний в компенсационный фонд, в частности, в строительных СРО. «При срыве большого заказа даже взнос в 1 миллион рублей от организации

¹ См.: Можно ли признать саморегулируемую организацию юридическим лицом публичного права? // Адвокат. 2009. № 6.

² См.: Шерстобоев О. Н. Административно-правовые проблемы саморегулирования // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2001. № 1.

³ См.: Ревинский В. В. В настоящем виде идея саморегулирования себя оправдывает // Руководитель строительной организации. 2011. № 6.

не спасет. Эта форма ответственности, которая для серьезных организаций, выполняющих крупные заказы, может быть названа лишь психологической, нередко оказывается неподъемной для малого бизнеса. Налицо отсутствие дифференциации масштабов ответственности, круговая порука, при которой крупный бизнес отвечает за промахи малого, а малый платит, как крупный»¹.

Возможно, стоит прислушаться к мнениям некоторых экспертов, предлагающих более активно «заниматься страхованием, а не сбором денег в компенсационный фонд. Приведем одно авторитетное мнение, высказанное президентом Национального объединения проектировщиков Алексеем Воронцовым: «...нам говорят: “Давайте увеличим вступительный взнос”. Увеличить, конечно, можно. Из 16 000 проектных организаций, объединенных в 150 СРО, останется 1 000. И кому от этого станет хорошо?! Сегодня больше половины объема проектных работ в Москве выполняют именно частные проектные организации, в которых работает в основном от 5 до 10 человек. Это даже не малый, а микробизнес, при этом подобная организация способна выполнять работу практически любой сложности. Во всем мире подобная система организации проектного дела признана самой эффективной и называется системой freelance... А наши чиновники через правительственные документы навязывают нам бездарные бизнес-решения»².

Статья 55³ Градостроительного кодекса РФ закрепляет создание трех видов СРО: инженерно-изыскательских, проектных и строительных. Согласно ч. 7 ст. 55⁶ ГрК РФ строительная компания может быть участником нескольких СРО, однако вправе иметь одно свидетельство о допуске к определенному виду работ, выданное только одной из них (ч. 2 ст. 55⁸ ГрК РФ). Таким образом, на практике возможна ситуация, когда строительная организация для выполнения строительных, проектных, изыскательских работ вынуждена будет вступать не только в указанные законодателем три вида СРО, но и в несколько СРО, например в сфере строительства, поскольку каждая СРО самостоятельно определяет виды работ, к которым она вправе выдавать допуск. И в каждой из СРО, в которую будет вступать организация, необходимо будет уплатить все рассмотренные выше взносы. Соответственно, значительные размеры взносов в СРО не могут не повлиять на возможность предпринимателей сдавать, скажем, объекты строительства «под ключ», что, в свою очередь, было бы довольно удобно для потребителей³. Отсюда вполне понятна позиция многих СРО строителей и ученых, предлагающих дополнить ст. 55³ ГрК РФ ч. 4 следующего содержания: «Комплексные саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство, подготовку проектной документации и выполняющих инженерные изыскания».

Это лишь некоторые из сложившихся сегодня проблем в деятельности саморегулируемых организаций. Как видим, с развитием данной сферы ее законодательное регулирование не всегда успевает за потребностями рынка и, порой, обходит самые очевидные способы разрешения имеющихся противоречий.

Таким образом, на современном этапе развития гражданского общества саморегулирование представляется наиболее совершенной моделью взаимодействия государства и бизнеса. Оно дает государству возможность сконцентрироваться

¹ Никитин В. Саморегулирование в России еще не реализовалось // Жилищное право. 2010. № 5.

² Коржова Е. Саморегулируемые организации // Управление персоналом. 2010. № 8.

³ См.: Лескова Ю. Г. Членство в саморегулируемой организации: преимущества и недостатки законодательства России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 3.

на ключевых вопросах той или иной сферы деятельности. СРО ближе к бизнесу, лучше понимают происходящие в нем процессы, в большей, чем государство, степени способны к адаптации.

Вместе с тем законодательство Российской Федерации о саморегулируемых организациях требует дальнейшего совершенствования в направлении оптимизации правового статуса предпринимателей (субъектов профессиональной деятельности) и ведения ими предпринимательской (профессиональной) деятельности. Для дальнейшего эффективного развития института саморегулирования необходимо плодотворное взаимодействие бизнеса, власти и потребителей, с соблюдением баланса интересов всех сторон.