

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>
2018, № 3 http://www.agequal.ru/pdf/2018/AGE_QUALITY_3_2018.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. Государственная политика приоритетного развития саморегулируемых организаций // Электронный научный журнал «Век качества». 2018. №3. С. 7-23. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2018/318001.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 342.97

Государственная политика приоритетного развития саморегулируемых организаций

Ю.И. Мхитарян,

*д.э.н., председатель Правления Межрегиональной общественной организации
«Федерация содействия развитию саморегулирования
и обеспечению безопасности и качества работ в сфере инженерных
изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства»,
академик Международной академии информатизации
123103, г. Москва, проспект Маршала Жукова, д. 78, корп. 2*

Аннотация. В статье показывается, что государственная политика в сфере развития предпринимательства должна способствовать приоритетному развитию саморегулируемых организаций для гражданского правового регулирования предпринимательских отношений на качественно новом уровне. Несмотря на то, что развитие саморегулируемых организаций как правового средства регулирования предпринимательских отношений в Российской Федерации началось с 1995 г., к 2019 г. оно не оказывало существенного влияния на гражданско-правовое регулирование предпринимательских отношений. В стране не созданы благоприятные условия для развития этого важного правового средства регулирования предпринимательских отношений, развития экономики. Автор считает, что в предпринимательском праве не разработаны основополагающие положения государственной политики приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике, а в базовом Федеральном законе от 01.12.2007 № 315-ФЗ - фундаментальные понятия, нормы права, определяющие концепцию развития саморегулирования в стране. Для обеспечения развития института саморегулируемых организаций в соответствии с потребностями экономики и ожиданиями общества установленные нормы права должны быть изменены

Ключевые слова: цель деятельности саморегулируемых организаций, основные принципы государственной политики, основные направления деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, правовые категории «саморегулируемая организация», «дополнительная имущественная ответственность», задачи саморегулируемых организаций, концепция приоритетного развития саморегулируемых организаций.

Важнейшие национальные цели - осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, вхождение в число пяти крупнейших экономик мира - требуют изменений государственной политики в сфере предпринимательства, правового регулирования предпринимательской деятельности.

Динамика российской экономики с 2013 по 2017 гг., когда темпы роста ВВП (номинал) в млрд долл. по годам составляли, соответственно, +1,8%, +0,7%, -2,5%, +0,2%, +1,5%, свидетельствует о недостаточном уровне развития экономики как самоорганизующейся системы¹. Социологические исследования показывают, что около 30% норм права, регулирующих предпринимательские отношения, требуют совершенствования [7].

Государственной политики в сфере саморегулирования

Государственная политика в сфере развития предпринимательства должна способствовать созданию современной экономики как высокоорганизованной саморегулируемой системы и регулировать предпринимательские отношения для достижения стратегических целей. Эту сверхзадачу можно решить только в условиях, когда развитие саморегулируемых организаций станет одним из приоритетных направлений регулирования предпринимательских отношений.

Государственную политику, концепцию развития саморегулируемых организаций определяют установленные цели, задачи развития саморегулируемых организаций, основные понятия, критерии, нормы права, определяющие деятельность саморегулируемых организаций, основные направления государственной политики, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в сфере саморегулирования. Действующий Федеральный закон от 01.01.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»² (далее – Закон) не только не раскрывает цели деятельности саморегулируемых организаций, основополагающие правовые категории «саморегулируемая организация», «дополнительная имущественная ответственность», но и не определяет цели, задачи, основные направления государственной политики в сфере саморегулирования.

Законом цель деятельности саморегулируемых организаций в экономике не определена, но в ст. 2 Закона раскрывается понятие «саморегулирование». Согласно п. 1 ст. 2 *«под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил»*. Согласно п. 2 ст. 2 Закона определено, что саморегулирование осуществляется на условиях объединения субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности.

¹ Экономика России [Электронный ресурс] // Википедия. - Режим доступа:

https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8 (дата обращения 20.03.2019 г.).

² О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/ (дата обращения 20.03.2019 г.).

Очевидно, что самостоятельная и инициативная деятельность должна осуществляться на базе основных начал гражданского законодательства (ст. 1 ГК РФ³). В связи с тем, что цель деятельности саморегулируемых организаций в Законе не раскрыта, исходя из общих положений гражданского законодательства следует, что целью саморегулируемых организаций является объединение субъектов права для разработки стандартов, правил деятельности, обеспечения добросовестной деятельности. Как следует из п. 3 ст. 1 ГК РФ, ст. 4 «Предмет саморегулирования, стандарты и правила саморегулируемых организаций» Закона при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

Предпринимательская деятельность направлена на систематическое получение прибыли. Однако стремление к систематическому получению прибыли должно корреспондироваться в социальном государстве с добросовестной деятельностью участников гражданских правоотношений. Создание добросовестных правоотношений - одна из целей саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности.

Нормы права, определяющие особенность регулирования деятельности саморегулируемых организаций и их членов, обязательные требования, установленные императивными нормами Закона, предусмотренные пп. 1-3 ч. 3 ст. 3 «Саморегулируемые организации», представляют собой неотъемлемую часть действующей концепции развития саморегулируемых организаций в экономике, предусматривающей:

1) объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида;

2) наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;

3) обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами.

Если в п. 1 ч. 3 ст. 3 Закона установлены императивные требования к количеству членов саморегулируемых организаций, то требования к дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций устанавливаются в ст. 13 «Способы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами».

Но если согласно ст. 2 Закона под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности на базе основных начал гражданского законодательства, реализации основ конституционного строя Российской Федерации, то тогда установленные императивные требования вступают в противоречие с конституционным правом

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 20.03.2019 г.).

(ст. 30 Конституции РФ⁴) и Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 123.9 ГК РФ⁵). Нарушение этих фундаментальных положений во многом стало причиной, которая в течение долгого времени (пятнадцати лет) не позволяла обеспечить приоритетное развитие саморегулируемых организаций в экономике Российской Федерации.

Саморегулируемые организации – некоммерческие организации, организационно-правовая форма которых – ассоциация (союз). Согласно п. 1 ст. 123.9 ГК РФ «Основные положения об ассоциациях (союзах)», ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и(или) граждан, основанное на добровольном или, в установленных законом случаях, на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов для достижения общественно полезных, а также иных, не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

Правовая категория «саморегулируемая организация» не может рассматриваться вне сущностных черт, установленных применительно к организационно-правовой форме (ассоциация, союз), и без учета того, что деятельность ассоциаций (союзов) находится под защитой Российской Федерации, международного права.

Саморегулируемые организации как ассоциации (союзы) имеют гражданские права, которые не могут быть нарушены. Согласно п. 1 ст. 123.9 ГК РФ «Учредители ассоциации (союза) и устав ассоциации (союза)» количество учредителей ассоциации (союза) не может быть менее двух. Законы, устанавливающие иные требования, не должны противоречить основам Конституции Российской Федерации и нарушать основной принцип их независимости и свободы объединения. На основе вышеизложенного, установленное п. 1 ст. 3 Закона требование, что саморегулируемая организация должна в своем составе иметь не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида, является спорным и необоснованным утверждением.

Регулирование деятельности некоммерческих организаций, ассоциаций (союзов) отличается от деятельности коммерческих организаций. Установленные требования к минимальному количеству членов - субъектов предпринимательской деятельности может рассматриваться как обременительное ограничение деятельности саморегулируемых организаций, потому что в числе ключевых задач стоит регулирование предпринимательской деятельности с целью обеспечения ее добросовестности и осуществления контроля за разработкой требований, правил предпринимательской деятельности.

Деятельность саморегулируемой организации направлена на формирование системы ценностей в общественном сознании, таких как профессионализм, компетентность, добросовестная конкуренция. Разработка стандартов, требований, правил предпринимательской деятельности, осуществление контроля за их выполнением, формирование системы ценностей в общественном сознании

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Ст.30. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 20.03.2019 г.).

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/(дата обращения 20.03.2019 г.).

позволяет регулировать предпринимательские отношения на качественно новом уровне и рассматривать саморегулируемые организации как мультипликаторы, регулирующие предпринимательские отношения для достижения субъектами права необходимого социального эффекта при осуществлении предпринимательской деятельности. Саморегулируемая организация в системе предпринимательского права – важное правовое средство регулирования предпринимательских отношений.

Саморегулируемая организация – это особый вид ассоциации (союза), ее деятельность направлена на защиту и представление интересов организаций-членов, потребителей, которым предоставляется продукция, работа, услуга, товар, на защиту общества и государства, заинтересованных в организации добросовестной деятельности и добросовестной конкуренции субъектов права, компетентности и профессионализме участников экономических отношений. Саморегулируемая организация – это особый вид правозащитной организации.

Предлагается следующая авторская трактовка правовой категории «саморегулируемая организация»: *«Саморегулируемая организация – ассоциация (союз), объединяющая субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности для защиты прав, представления интересов своих членов в органах власти, разработки требований, правил добросовестной предпринимательской деятельности, контроля их выполнения, регулирования предпринимательских отношений, защиты потребителей и иных лиц, достижения социальных целей общества».*

Раскрытие правовой категории «саморегулируемая организация» с указанием ее организационно-правовой формы защищает гражданские права саморегулируемых организаций и их членов, индивидуальных предпринимателей. Гражданские права могут ограничиваться Законом только в целях обеспечения национальной безопасности. Императивной нормой не может быть установлено требование к минимальному количеству членов саморегулируемых организаций отличное от требований, определенных Гражданским кодексом Российской Федерации применительно к организационно-правовой форме ассоциация (союз) (ст. 123.9 ГК РФ). Потому что цель саморегулирования – объединение участников рынка для обеспечения качества товаров (работ, услуг), предоставляемых потребителям, организации добросовестной деятельности.

В связи с этим п. 1 ст. 3 Закона должен быть изменен и представлен в следующей редакции: *«объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее двух субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное».* Федеральным законом могут быть установлены другие критерии, но они должны быть обоснованы с учетом основных положений Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации.

К деятельности саморегулируемых организаций и их членов должны быть в полной мере применены основные начала гражданского законодательства, в основе которых – неприкосновенность собственности, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства в деятельность саморегулируемых организаций и их членов, необходимость беспрепятственного осуществления их гражданских прав.

Основные цели государственной политики в сфере саморегулирования

Составной частью концепции приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике важно рассматривать основные цели и основные направления государственной политики в сфере саморегулирования. Для успешного регулирования гражданско-правовых отношений, раскрытия основных правовых категорий, целей, задач, направлений государственной политики важно применять методологию стратегического и сравнительного правоведения для анализа действующих федеральных законов⁶, обобщения наилучших практик [1].

Методология стратегического, сравнительного права – объективное средство познания, побуждающее для достижения установленных целей сравнивать способы, правовые средства их достижения в различных федеральных законах или правовых системах для стимулирования создания более совершенного законодательства. Применяя методологию стратегического и сравнительного правоведения можно прийти к выводу, что нераскрытие основных правовых категорий, применяемых в Законе, целей, задач, направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления становится существенным препятствием в достижении цели, для которой Закон создавался, и снижает эффективность государственной политики, государственного регулирования предпринимательских отношений, деятельности саморегулируемых организаций. В связи с этим важно дополнить Закон нормами права, восполняющими установленные пробелы федерального законодательства.

Согласно правовым основам стратегического планирования, принципам стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» должна быть возможность оценки, а следовательно, законодательного определения количественных и качественных показателей цели, на достижение которой направлен закон. Анализ показывает, что Закон таких целей и показателей не содержит.

При применении техники сравнительного правоведения важно определить примеры более эффективной государственной политики, эффективного законодательного регулирования общественных отношений. Так, государственная политика в сфере малого и среднего предпринимательства нашла более результативное воплощение в Федеральном законе от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Этим Федеральным законом установлены количественные и качественные показатели, цели, задачи, основные принципы государственной политики, определена инфраструктура и формы поддержки развития малого и среднего предпринимательства. Федеральным законом от 25.12.2008 № 203-ФЗ «О противодействии коррупции» определяются основные понятия, основные принципы противодействия коррупции, основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В Законе не реализованы эти правовые основы, обеспечивающие

⁶ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

формирование и реализацию государственной политики приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике.

Как показывает проведенный анализ, для реализации концепции приоритетного развития саморегулируемых организаций, совершенствования государственной политики развития саморегулируемых организаций Закон должен быть дополнен нормами права, раскрывающими количественные, качественные характеристики достижения цели, основные направления деятельности органов государственного, муниципального управления, основные принципы организации деятельности саморегулируемых организаций, правовые категории.

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁷, основными целями государственной политики являются: развитие субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечение благоприятных условий их деятельности, конкурентоспособности, оказание содействия деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, увеличение их количества и доли на рынке.

Для достижения стратегической цели, установленной Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»⁸, автором предложено внести в Закон в качестве основных целей государственной политики в сфере саморегулирования следующие цели:

- приоритетное развитие саморегулируемых организаций;
- увеличение количества саморегулируемых организаций в экономике;
- обеспечение участия саморегулируемых организаций в формировании и реализации государственной политики;
- обеспечение благоприятных условий для приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике;
- оказание содействия саморегулируемым организациям в осуществлении их деятельности;
- запрет на введение ограничений, на создание дискриминационных, обременительных условий для участников саморегулирования.

Саморегулируемые организации – юридические лица, институт социального предпринимательства. Возможности успешной деятельности саморегулируемых организаций как института социального предпринимательства зависят от основных направлений деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и основных принципов организации деятельности саморегулируемых организаций, которые должны быть дополнены нормами права Закона.

Основные направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций

⁷ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 27.12.2018). – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/ (дата обращения 20.03.2019 г.).

⁸ О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/186148/> (дата обращения 20.03.2019 г.).

Сравнительный анализ полномочий органов власти, направлений деятельности органов государственной власти, установленных федеральным законодательством и направленных на регулирование общественных отношений, показывает необходимость включения в действующий Закон дополнительной статьи: «Основные направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций». Содержание статьи предлагается раскрыть в следующих подпунктах:

- ответственность органов власти, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий для приоритетного развития саморегулируемых организаций;
- обеспечение участия саморегулируемых организаций в совершенствовании государственной политики, формировании и реализации государственных программ, рассмотрении проектов федеральных законов; участия в работе совещательных органов государственного и местного самоуправления;
- стимулирование деятельности саморегулируемых организаций и участие субъектов экономических отношений в саморегулировании;
- оказание содействия саморегулируемым организациям в их работе;
- содействие осуществлению саморегулируемыми организациями общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления;
- содействие проведению саморегулируемыми организациями анализа экономической деятельности, эффективности государственной политики по развитию конкуренции;
- предоставление саморегулируемым организациям информации для анализа реализации государственной политики;
- оказание экономической поддержки саморегулируемым организациям органами государственной власти и органами местного самоуправления;

Законодательное закрепление основных направлений деятельности органов власти может позволить изменить сложившуюся за двадцатилетний период ситуацию по развитию саморегулируемых организаций в Российской Федерации.

Задачи саморегулируемых организаций

Сущностные черты концепции приоритетного развития саморегулируемых организаций будут неполными, если не рассматривать задачи саморегулируемых организаций. Действующая концепция, нормы права не в полной мере учитывают задачи саморегулируемых организаций, которые определены Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»⁹. В числе основных задач развития саморегулируемых организаций необходимо рассматривать следующие задачи:

⁹ Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/42622> (дата обращения 20.03.2019 г.).

1. Защита и представление интересов членов саморегулируемых организаций.
2. Разработка и установление правил, требований, стандартов деятельности членов саморегулируемых организаций.
3. Обеспечение дополнительной имущественной ответственности каждого члена саморегулируемых организаций перед потребителями производимых товаров (работ, услуг) и иными лицами.
4. Контроль за деятельностью членов саморегулируемых организаций.
5. Содействие развитию добросовестной деятельности, конкуренции, повышению ответственности деятельности членов саморегулируемой организации.
6. Проведение оценки состояния конкуренции, эффективности государственной политики по развитию конкуренции.
7. Применение механизма общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления для выявления фактов и действий, направленных на ограничение конкуренции и создание необоснованных административных барьеров.
8. Взаимодействие с государственными органами по вопросам противодействия коррупции и формирования в обществе негативного отношения к коррупционному поведению и проявлениям актов недобросовестной конкуренции и экономической деятельности, направленной на монополизацию.
9. Обеспечение добросовестной деятельности, открытости, добросовестной конкуренции, объективности при осуществлении закупок, товаров, работ, услуг, содействие устранению необоснованных запретов и ограничений в области экономической деятельности членов саморегулируемых организаций.
10. Содействие организациям-членам СРО в предоставлении качественных товаров (работ, услуг) потребителям продукции (товаров, работ, услуг).
11. Противодействие коррупции организациями-членами СРО в государственных, муниципальных органах власти.
12. Содействие развитию антикоррупционного менеджмента.
13. Содействие открытости деятельности органов власти и организаций-членов СРО.

Систематизация задач, которые в соответствии с действующим законодательством могут выполняться саморегулируемыми организациями, показывает важное место, которое могут занимать саморегулируемые организации в регулировании предпринимательских отношений и развитии экономики Российской Федерации.

Принципы государственной политики для обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций

Закон и Концепция совершенствования механизмов саморегулирования не раскрывают принципы государственной политики в сфере саморегулирования. Федеральный закон содержит, в основном, императивные нормы, не описывает правовой механизм стимулирования деятельности субъектов права для активного,

инициативного участия субъектов права в развитии саморегулируемых организаций.

Неотъемлемой частью обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций должны стать принципы государственной политики с учетом системы стимулов, определенных Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁰ для социально ориентированных некоммерческих организаций.

Какими должны быть нормы права, раскрывающие принципы государственной политики для обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций? Для сравнения рассмотрим основные принципы государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Согласно ст. 6 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹¹, в числе основных принципов рассматриваются действия органов государственной власти и местного самоуправления по поддержке деятельности малого и среднего предпринимательства, их ответственность за обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Саморегулируемые организации – особая группа организаций, осуществляющих социальное предпринимательство, целью деятельности которых является не получение прибыли, а предоставление социально полезных услуг юридическим, физическим лицам, членам саморегулируемых организаций по разработке правил предпринимательской деятельности, стандартов, контролю за деятельностью членов саморегулируемых организаций за счет средств и ресурсов членов саморегулируемой организации. Выполнение такой социальной миссии без создания инфраструктуры, поддержки со стороны органов государственной власти или местного самоуправления практически невозможно, поскольку основной тренд развития рыночной экономики - коммерциализация, стремление субъектов права к систематическому получению прибыли.

В связи с вышеизложенным принципы государственной политики в сфере саморегулирования должны учитывать, что саморегулируемым организациям необходимо развиваться на основе, с одной стороны, конституционных норм, основных начал гражданского права (свободы предпринимательской деятельности, единства экономического пространства, недопустимости вмешательства, беспрепятственного осуществления прав), а с другой - обязанности поддержки, стимулирования деятельности саморегулируемых организаций со стороны органов государственной власти или местного самоуправления.

Закон предлагается дополнить статьей «Основные принципы государственной политики в области приоритетного развития саморегулируемых организаций», предусматривающей:

1. Установление стратегических целей приоритетного развития саморегулируемых организаций как основы гражданского общества и регулирования предпринимательских отношений.

¹⁰ О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/57426193/a90b79780bb492e8de78c49b70b11bd9/> (дата обращения 20.03.2019 г.).

¹¹ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

2. Измеряемость достижения целей приоритетного развития саморегулируемых организаций в отраслях экономики и сферах экономической деятельности.

3. Прозрачность (открытость) достигнутых результатов.

4. Разграничение полномочий по поддержке саморегулируемых организаций между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

5. Ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение стимулирования и создание благоприятных условий для приоритетного развития саморегулируемых организаций.

6. Обеспечение равного доступа саморегулируемых организаций к получению поддержки со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

7. Участие представителей саморегулируемых организаций, выражающих интересы своих членов, в работе совещательных органов по формированию и реализации государственной политики, в проведении экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, регулирующих деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации.

8. Участие представителей саморегулируемых организаций, выражающих интересы своих членов, в стратегическом планировании, формировании и реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм).

9. Осуществление деятельности саморегулируемых организаций на основе принципов свободы предпринимательской деятельности, беспрепятственного осуществления гражданских прав саморегулируемых организаций и их членов, независимости, недопустимости вмешательства в деятельность саморегулируемых организаций, единства экономического пространства Российской Федерации [3, 6, 8].

В принципах права отражаются наиболее существенные аспекты правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций, раскрывающие содержание ориентиров правотворческой деятельности, применение которых может стать определяющим условием для более успешного регулирования предпринимательских отношений.

Система норм права, определяющая деятельность саморегулируемых организаций

Особое место в законодательстве занимают основные понятия, правовые категории. От того, насколько объективно раскрываются их дефиниции, во многом зависит эффективность формирования и реализации государственной политики. Закон и Концепция совершенствования механизмов саморегулирования не раскрывают такие базовые правовые категории как «саморегулируемая

организация», «дополнительная имущественная ответственность членов саморегулируемых организаций».

Ассоциация (союз) признается саморегулируемой организацией после ее включения в государственный реестр саморегулируемых организаций. При этом организационно-правовая форма субъекта права не изменяется, и ее отличительные черты, правовые обязательства, согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, сохраняются [5]. Ассоциации (союзы) защищают и представляют интересы своих членов. Ассоциации (союзы) не обязаны создавать правила, стандарты, требования к предпринимателям, к профессиональной деятельности, осуществлять контроль за деятельностью своих членов, обеспечивать дополнительную имущественную ответственность каждого своего члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами [2].

Выполнение дополнительных важных социальных функций способствует достижению социальных целей в обществе, реализации конституционных норм, признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, решению задач социального государства [4]. Вот почему приоритетное развитие саморегулируемых организаций – основа гражданского общества, современного государства, обязательное условие для повышения качества государственного управления, обеспечения национальной безопасности. Предлагаемая правовая категория - «саморегулируемая организация» - ассоциация (союз), включенная в государственный реестр саморегулируемых организаций, объединяющая субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности для защиты прав, представления интересов своих членов в органах власти, разработки требований, правил добросовестной предпринимательской деятельности, контроля их выполнения, регулирования предпринимательских отношений, защиты потребителей и иных лиц, достижения социальных целей общества, способствующих достижению приоритетного развития саморегулируемых организаций и развитию гражданского общества.

Становление системы саморегулируемых организаций в экономике соответствует новым социально-экономическим, культурно-правовым запросам общества для регулирования предпринимательской деятельности в рыночной экономике в социальном государстве. Формирование системы саморегулируемых организаций – средство повышения эффективности экономики, создания привлекательного общества в условиях повышения геополитической, геоэкономической конкуренции.

Создание системы саморегулируемых организаций в экономике должно находиться в центре государственной политики в сфере развития предпринимательства. Становление саморегулируемых организаций – стратегическое направление социально-экономического развития.

Таким образом, система норм права, определяющая деятельность саморегулируемых организаций в экономике, регулирует отношения в сфере предпринимательства и представляет собой совокупность:

- общественных отношений по реализации прав на объединение в ассоциации (союзы), свободу предпринимательской деятельности;
- общественных отношений, связанных с процессом развития саморегулируемых организаций и создания условий для реализации прав на объединение в ассоциации (союзы), свободу предпринимательской деятельности.

Систему источников права по развитию саморегулируемых организаций образуют Конституция Российской Федерации; Гражданский кодекс Российской Федерации; Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 № 315-ФЗ; законы и подзаконные акты, в том числе указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере саморегулирования; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере саморегулирования; другие источники, входящие в законодательство о саморегулировании.

Дополнительная имущественная ответственность членов саморегулируемой организации

Развитие саморегулируемых организаций – рыночный механизм защиты предпринимателей, потребителей, регулирования предпринимательских отношений. Саморегулируемые организации – основа гражданского общества и повышения эффективности государственной политики и государственного регулирования экономики. Но пока неэффективные нормы права, административные барьеры сдерживают развитие саморегулируемых организаций и отечественной экономики. Особенность саморегулируемых организаций – обеспечение дополнительной имущественной ответственности их членов перед потребителями продукции (работ, услуг). Согласно п.1 ст.13 Закона, саморегулируемая организация вправе применять только две формы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами: создание системы личного и(или) коллективного страхования и формирование компенсационного фонда.

Согласно ст. 56 ГК РФ, юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, а в соответствии со ст.2 ГК РФ - осуществляет свою деятельность для систематического получения прибыли¹². Обеспечение саморегулируемыми организациями дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами – это средства, направленные на обеспечение добросовестной деятельности, выполнение обязательств перед потребителями и иными третьими лицами [2].

Дополнительная имущественная ответственность может осуществляться в разных формах, таких как: разработка стандартов на продукцию, процессы; обеспечение осуществления деятельности в соответствии со стандартами; сертификация процессов, систем управления, результатов деятельности; страхование ответственности перед потребителями или третьими лицами и др. Недопустимо ограничивать свободу предпринимательской деятельности и гражданские права участников саморегулирования, это препятствует деятельности саморегулируемых организаций. Согласно основам конституционного строя (ст. 8

¹² Гражданский Кодекс Российской Федерации. Ч. 1. Ст. 2, 56 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Конституции РФ), в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности [8].

Таким образом, правовая категория «дополнительная имущественная ответственность членов саморегулируемой организации» перед потребителями или третьими лицами – это средства юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, направленные на обеспечение добросовестной деятельности, выполнение обязательств перед потребителями и иными третьими лицами. Выбор формы осуществления дополнительной имущественной ответственности – это право юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, ставших членами саморегулируемой организации. Она может осуществляться как в коллективной, так и в индивидуальной форме, согласно решению высшего органа управления саморегулируемой организации [3].

Применение вышеприведенных положений, норм права позволит разрабатывать и реализовывать правила, стандарты, требования к предпринимательской деятельности, регулировать предпринимательские отношения на качественно новом уровне. Реализация системы ценностей, определяющей добросовестность, профессионализм, выполнение обязательств перед потребителями и иными лицами, означает цивилизованный этап в регулировании предпринимательских отношений, повышении качества государственного управления.

Государственная политика Российской Федерации в сфере развития предпринимательства отводит важное место в развитии саморегулируемых организаций выполнению таких функций, как: разработка правил, стандартов, осуществление контроля за деятельностью организаций-членов саморегулируемых организаций, а также применение системы мер дисциплинарного воздействия в случае нарушения ими требований стандартов и правил предпринимательской деятельности.

Как показывает зарубежная практика, саморегулируемым организациям предоставляются преференции¹³ при выполнении ими функций контроля, дисциплинарного воздействия к своим членам.

Отсутствие преференций саморегулируемым организациям и их членам приводит к снижению требований к качеству, формальному исполнению законодательных положений. Саморегулируемые организации, реализующие дополнительные требования, но не имеющие преференций, теряют потенциальные возможности в росте численности членов. Количество членов уменьшается, ослабевают финансовая устойчивость. В условиях отсутствия преференций возрастает количество членов у тех саморегулируемых организаций, которые снижают требования и выполняют основные функции саморегулируемых организаций формально.

Государственная политика регулирования деятельности саморегулируемых организаций должна ограничивать рост численности членов саморегулируемых организаций, чтобы содержание деятельности саморегулируемой организации позволяло обеспечивать регулирование общественных отношений организаций-членов и оказывать содействие их развитию.

¹³ Рекомендация CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств - членов Совета Европы [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://by.odh-office.eu/files/docs/Rekomendacija-chlenov-Soveta-Evropy.pdf>. (дата обращения: 21.03.2019 г.).

Выводы

1. Государственная политика Российской Федерации в сфере развития предпринимательства должна способствовать созданию современной экономики как высокоорганизованной саморегулируемой системы, условий для добросовестной деятельности субъектов экономических отношений и достижения установленных стратегических целей. Деятельность саморегулируемых организаций и их членов должна регулироваться нормами права, не противоречащими основным началам гражданского законодательства и поддерживаться органами государственной власти и местного самоуправления.
2. Базовый Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» не обеспечивает благоприятный режим развития саморегулируемых организаций. Действующее законодательство противоречиво, установленные нормы права не всегда согласованы с основными положениями Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации. За двенадцатилетний период после его принятия саморегулируемые организации не стали основой гражданского общества.
3. В теории предпринимательского права и на законодательном уровне отсутствует концепция государственной политики приоритетного развития саморегулируемых организаций. Для создания новой регуляторной среды, приоритетного развития саморегулируемых организаций предлагается радикальная реформа государственной политики в сфере предпринимательской деятельности, совершенствование гражданско-правового регулирования предпринимательских отношений участников саморегулирования Российской Федерации.
4. Правовая категория «саморегулируемая организация» - это ассоциация (союз), объединяющая субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности для защиты прав, представления интересов своих членов в органах власти, разработки требований, правил добросовестной предпринимательской деятельности, контроля за их выполнением, регулирования предпринимательских отношений, защиты потребителей и иных лиц, достижения социальных целей общества.
5. Правовая категория «дополнительная имущественная ответственность» - это дополнительная имущественная ответственность каждого члена саморегулируемой организации перед потребителями произведенных товаров, работ, услуг. Это средства организации-члена саморегулируемой организации, направленные на обеспечение добросовестной деятельности, выполнение обязательств перед потребителями и третьими лицами.
6. Установленные императивные нормы, определяющие возможность приобретения ассоциацией (союзом) статуса саморегулируемой организации в зависимости от объединения в составе саморегулируемой организации определенного количества членов, не должны противоречить нормам Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, нарушать основные принципы организации деятельности ассоциации (союза) – независимости и свободы объединения.

7. Государственную политику приоритетного развития саморегулируемых организаций предлагается осуществлять на основании основополагающих положений Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, раскрывающих основные начала гражданского законодательства, определяющие равенство участников регулируемых отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав; рекомендованных изменений норм базового Федерального закона «О саморегулируемых организациях», основных направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.
8. Для достижения стратегических целей развития института саморегулирования Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» предлагается дополнить новыми нормами права: основные цели государственной политики в сфере саморегулирования; основные направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; задачи развития саморегулируемых организаций; основные принципы государственной политики в области приоритетного развития саморегулируемых организаций.

Литература

1. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: учебник – 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2015. - 784 с.
2. Мхитарян Ю.И. Безопасность и правовые аспекты саморегулирования стройкомплекса. - М.: Издательский центр «Интерэккомс», 2012. 48 с. Тираж 1000 экз. 4 п.л.
3. Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты развития саморегулируемых организаций / Ю.И. Мхитарян // Вестник Московского государственного областного университета. 2017. № 4. С. 88-99.
4. Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты саморегулирования и повышение эффективности экономики Российской Федерации в XXI веке: монография. М.: Издательский центр «Интерэккомс», 2017. 370 с. Тираж 1000 экз., 11,6 п.л.

State policy of priority development self-regulatory organizations

Yu.I. Mkhitaryan,
*Dr. Econ. Sci., chairman of the board of Interregional public organization
"Federation of assistance to self-regulation development
both to safety and qualities of works in the sphere of engineering researches,
architectural and construction design and construction",
academician of the International academy of informatization
123103, Moscow, Marshal Zhukov Avenue, 78, building 2*

Summary. In article is shown that state policy in the sphere of development of business has to contribute to the priority development of self-regulatory organizations for civil legal regulation of the enterprise relations at qualitatively new level. In spite of the fact that development of self-regulatory organizations as legal means of regulation of the enterprise relations in the Russian Federation began since 1995, by 2019 it had no significant effect on civil regulation of the enterprise relations, in the country favorable conditions for development of this important legal means of regulation of the enterprise relations are not created. The author considers that in the enterprise right fundamental provisions of state policy of priority development of self-regulatory organizations in economy, and in the basic Federal law of 01.12.2007 No. 315-FZ the basic concepts defining the concept of development of self-regulation in the country are not drafted. The established rules of law have to be changed for ensuring development of institute of self-regulatory organizations according to requirements of economy and expectations of society.

Keywords: basic principles of state policy, main activities of public authorities, local government, legal categories "self-regulatory organization", "additional property responsibility", tasks of self-regulatory organizations, concept of priority development of self-regulatory organizations.