

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. **Проблемы правового обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в многоотраслевом строительном комплексе** // ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБЛАСТНОГО УНИВЕРСИТЕТА. 2017.

№4.

УДК 342.97

## **САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЕ НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ**

*Мхитарян Ю.И.<sup>1</sup>*

*<sup>1</sup>Образовательное частное учреждение дополнительного профессионального образования «Международный институт качества бизнеса»*

*123423, г. Москва, ул. Народного Ополчения, д. 32, Российская Федерация*

**Аннотация.** В XXI веке стратегическое значение приобрело повышение эффективности, конкурентоспособности национальных экономик. Глобальное информационное пространство сделало прозрачным границы между странами и усилило конкуренцию за репутацию, ресурсы, привлекательность национальных экономик. Для нашей страны - одной из сверхдержав мира, экономика которой четверть века развивается в новых правовых координатах, преодолевая наследие мобилизационной экономики и права, административной системы, сопротивление бюрократии, коррупционных, криминальных групп и тех, кто не желает видеть страну успешной, конкурентоспособной, экономика имеет особое значение.

Эффективность экономики относится к сфере стратегического планирования, направленного на решение задач устойчивого социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>. Главное, что необходимо сделать для достижения стратегической цели – существенно повысить качество государственного управления.

Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.<sup>2</sup> в качестве одной из угроз экономической безопасности Российской Федерации определено недостаточно эффективное государственное управление. Недостаточно эффективное государственное управление – это триллионы рублей, не поступивших в государственный бюджет, столь необходимых для обеспечения реализации государственных программ развития, преодоления инерционного, кризисного сценария развития экономики.

Как создать условия для существенного повышения качества управления? Согласно результатам социологических исследований, по мнению граждан, около 30% норм права неэффективны<sup>3</sup>. В Указе Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»<sup>4</sup> развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения 26.09.2017 г.).

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации». - Режим доступа <https://rg.ru/2017/05/15/president-vkaz208-site-dok.html> (дата обращения 26.09.2017 г.).

<sup>3</sup> Старостин А.М. и др. Гражданское общество в России в контексте трансфера инноваций // Власть. - 2016. - № 5. - С. 9.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 года». - Режим доступа: <http://base.garant.ru/186148/> (дата обращения 26.09.2017 г.).

определено в качестве одного из пяти приоритетных направлений проведения административной реформы. В.В. Путин в своей статье «Демократия и качество государства»<sup>5</sup> сформулировал программные цели и дал следующую установку: «Рассчитываю, что саморегулирование станет одним из столпов сильного гражданского общества».

В статье показывается возможность становления института саморегулирования как одного из столпов сильного гражданского общества на основе развития народной законодательной инициативы.

**Ключевые слова:** гражданское общество, система саморегулирования, государственное регулирование, народная законодательная инициатива, приоритетное развитие саморегулирования.

## **SELF-REGULATORY ORGANISATIONS AND DEVELOPMENT OF THE POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE**

***Yu.I. Mkhitaryan***<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *The Educational private institution of additional professional education  
«The international institute of quality of business»*

*123423, Moscow, Narodnogo Opolcheniya Str., 32, Russia*

**Abstract.** In the 21st century the strategic importance has got increase in efficiency, competitiveness of national economies. Global information space has made transparent borders between the countries and has strengthened the competition for reputation, resources, appeal of national economies. For our country of one of world super states which economy quarter of the century develops in new legal coordinates, overcoming heritage of mobilization

---

<sup>5</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://pravdaoputine.ru/official-putin/statya-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva> (дата обращения 26.09.2017 г.).

economy and the right, a management system, resistance of bureaucracy, corruption, criminal groups and those who don't wish to see the country successful, competitive, the economy is of particular importance.

The efficiency of economy belongs to the sphere of the strategic planning directed to the solution of problems of sustainable social and economic development, ensuring national security of the Russian Federation. The main thing that needs to be made for achievement of a strategic objective – essentially to increase quality of public administration.

The strategy of economic security of the Russian Federation until 2030 as one of threats of economic security of the Russian Federation has defined insufficiently effective public administration. Insufficiently effective public administration is trillions of rubles which haven't come to the state budget, state programs of development, overcoming the inertial, crisis scenario of development of economy, so necessary for ensuring realization.

How to create conditions for essential improvement of quality of management? According to results of sociological researches, according to citizens, about 30% of rules of law are inefficient. In the Decree of the President of the Russian Federation from 7/23/2003. "About measures for carrying out administrative reform in 2003-2004" development of system of self-regulatory organizations in the field of economy is defined as one of five priority directions of carrying out administrative reform. V.V. Putin in the article "Democracy and Quality of the State" has formulated the program purposes and has given the following installation: "I expect that self-regulation will become one of pillars of strong civil society".

In article the possibility of formation of institute of self-regulation as one of pillars of strong civil society on the basis of development of a popular legislative initiative is shown.

**Key words:** civil society, system of self-regulation, state regulation, popular legislative initiative, priority development of self-regulation.

Вопросы саморегулирования исследованы в научных трудах ряда ученых, таких как С.В. Васильева, С.С. Заикин, А.О. Лебедев, А.В. Чаплинский, Д.О. Грачев, А. Гурьев, М. Караганова, М.А. Егорова, Ю.Т. Лескова, Г.А. Тосунян и др. [1-12]. Однако в этих трудах не рассматривалось саморегулирование в контексте развития народной законодательной инициативы.

Цивилизация как стадия общественного развития наиболее полно характеризуется достигнутым уровнем эффективности экономики, правового регулирования в сфере гражданского (в том числе предпринимательского) оборота, сложившимися отношениями между обществом и властью, между классами, социальными группами, а также условиями для развития и реализации возможностей человека<sup>6</sup>.

В XXI веке развитие экономики и регулирование предпринимательского оборота происходит в условиях информационного общества. При сравнении ключевых показателей развития экономики различных стран мира, резервы роста эффективности экономики становятся все более очевидными. Так, например, по одному из ключевых показателей – значению валового внутреннего продукта (ВВП, номинал) на душу населения в системе стран-членов ООН – с 2014 по 2016 г. рейтинг нашей страны последовательно снижался, и она занимала соответственно 57, 66, 72 место.

В соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 11.05.2017 г. № 208<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Мхитарян Ю.И. Национальная безопасность в условиях информационного общества / Ю.И. Мхитарян // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2016. - № 8. - С. 101-107.

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921> (дата обращения 18.09.2017).

определяющей вызовы и угрозы экономической безопасности Российской Федерации, недостаточно эффективное государственное управление. Повышение эффективности государственного управления в числе основных задач обеспечения экономической безопасности Российской Федерации. В числе основных задач по реализации направлений развития системы государственного управления: совершенствование системы стратегического планирования, улучшения инвестиционного климата, совершенствования государственного контроля и др. Однако, в числе этих основных задач нет совершенствования законодательства, повышения его эффективности.

Недостаточно эффективное государственное управление, недостаточно эффективное законодательство – два взаимно обусловленных и взаимосвязанных процесса. Недостаточно эффективное законодательство является причиной недостаточно эффективного государственного управления. По данным исследований рост числа законов, не соответствующих условиям реальной жизни, растет. Так, если в 2012 г. этого мнения придерживались 19,3% опрошенных респондентов, то в 2016 г. их стало 28%. Как показало исследование, 75% опрошенных не смогли подтвердить то, что в России полностью соблюдается принцип правового государства<sup>8</sup>.

Эффективность законодательства – главный критерий оценки политико-правового режима, принципа реального действия права в государстве, законности, при которых обеспечивается верховенство конституционных норм, интересов гражданина, юридических лиц.

---

<sup>8</sup> Старостин А.М., Понеделков А.В., Швеце Л.Г. Гражданское общество в России в контексте трансфера инноваций / А.М. Старостин, А.В. Понеделков, Л.Г. Швеце // Власть. - 2016. - № 5. - С. 9.

В.В. Путин в своей статье «Демократия и качество государства»<sup>9</sup> сформулировал программные цели и дал следующую установку: «Рассчитываю, что саморегулирование станет одним из столпов сильного гражданского общества». Несмотря на это, в обществе и в государственных органах не сложилось объективное понимание значимости данного направления государственного регулирования, и государственная система управления не смогла создать социально-экономический механизм для достижения поставленной Президентом Российской Федерации цели.

Вопросы обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций – новое направление в системе гражданского, предпринимательского права. Совершенствование системы саморегулируемых организаций происходит медленно и не рассматривается как значимое направление государственного регулирования, правовые нормы противоречивы. Вместе с тем, оно столь же важно для государственного регулирования, как и развитие научно-технического прогресса, другие направления государственного регулирования.

Подтверждением необходимости именно такого подхода к саморегулированию – не противопоставление его государственному регулированию, а рассмотрение как части государственного регулирования – могут служить Решение Конституционного суда РФ и Решение Европейского суда по правам человека по данному вопросу.

Так, Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 19.12.2005 г. № 12-П определено, что «...саморегулирование – это такая же форма государственного регулирования, но только через организации, отвечающие специальным

---

<sup>9</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://pravdaoputine.ru/official-putin/statya-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva> (дата обращения 26.09.2017 г.).

критериям»<sup>10</sup>. Таким образом, развитие саморегулирования не означает отход государства от регулирования рынком. Саморегулирование – это новая, инновационная форма регулирования рыночных отношений силами участников рынка и за их счет.

Историко-правовой анализ развития гражданского общества показывает, что деятельность саморегулируемых организаций, как институтов гражданского общества, должна содействовать:

- устранению эгоистических интересов отдельных групп лиц
- установлению взаимных обязательств между субъектами права
- законности общественных, предпринимательских отношений
- выполнению задач, функций, обязательств органами государственного управления
- установлению справедливости и защиты личности
- развитию некоммерческих структур, регулированию деятельности некоммерческих структур с учетом их особой роли в обществе, экономике
- свободе объединения, независимости субъектов права
- установлению партнерских отношений с органами власти.

Возможность реализации социальных задач институтов гражданского общества полностью зависит от регулирующих их деятельность норм права, принципов, которые призваны не затруднять, а облегчать их работу, создавать для нее наиболее благоприятные

---

<sup>10</sup> По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 19.12.2005 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 335.

условия. Неэффективность правового регулирования оказывает негативное влияние на функционирование институтов гражданского общества. Ограничения деятельности институтов гражданского общества должны вовремя выявляться, так как подобные ограничения снижают конкурентоспособность экономики.

Становлению института саморегулирования, как одной из основ гражданского общества, может содействовать расширение решаемых им задач и выполняемых функций. Существо предмета и функций саморегулируемых организаций позволяет рассматривать их как определенным образом организованную коллективную деятельность субъектов права, членов ассоциаций (союзов) для разработки правил предпринимательской, профессиональной деятельности, совершенствования законодательства, противодействия коррупции, охраны прав членов саморегулируемых организаций.

Институт саморегулирования призван быть одним из факторов, способных снизить риск произвола, введения норм, противоречащих Конституции Российской Федерации, ущемляющих интересы и права человека, гражданина, юридических лиц.

Участие в решении столь существенных социальных, экономических, правовых задач для института саморегулирования и членов саморегулируемых организаций представляется важным направлением, так как от решения этих задач зависит последующее развитие экономики, общества, государства, реализация интересов и прав человека, гражданина, юридических лиц. От уровня развития института саморегулирования сегодня во многом зависит возможность совершенствования законодательства.

Институт саморегулирования как основа социального государства, с одной стороны, реализует такие преимущества рыночной экономики, как саморегуляция и самоорганизация деятельности субъектов права, независимость от бюрократической административной системы и

применяемых административно-командных методов управления экономикой, а с другой – участвует в совершенствовании методов, норм гражданско-правового регулирования.

Совершенствуя законодательство, устанавливая эффективные правила предпринимательской, профессиональной деятельности, институт саморегулирования становится основой социального государства, а субъекты права приобретают определенные права, возможности влияния на совершенствование законодательства и установление правил предпринимательской, профессиональной деятельности.

В связи с тем, что гражданско-правовое регулирование построено на основе конституционных норм, совершенствование норм гражданско-правового регулирования и защита прав участников саморегулируемых организаций обеспечивает защиту норм Конституции Российской Федерации, конституционного строя страны.

Нарушение законности часто является следствием принятия законов, ведомственных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность той или иной отрасли национальной экономики, противоречащих нормам Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации. Это связано со многими факторами, в числе которых – стремление ведомственных органов управления использовать административно-командные методы управления, низкий уровень правовой культуры и применения правовых средств, влияние коррупции, криминализация экономики.

Ведомственное нормотворчество и консерватизм, незаинтересованность ведомств в эффективном развитии экономики, игнорирование законодательной инициативы, направленной на повышение эффективности законодательства, приводят к усилению административно-командной системы, снижению эффективности экономики, конкурентоспособности государства, намеренному

искажению юридических фактов, событий, самой сути гражданско-правового регулирования, введению общественности в заблуждение.

Деятельность института саморегулирования, уполномоченного защищать интересы своих членов, является частью правозащитной системы, направлена в социальном государстве на сравнение норм Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации с нормами права, регулирующими деятельность в отдельных отраслях и сферах, и призвана добиваться признания их недействующими, не соответствующими основному Закону страны – Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу Российской Федерации.

Институт саморегулирования должен обеспечивать совершенствование гражданско-правового регулирования, защиту и восстановление прав участников рынка, тем самым, как основа гражданского общества, содействовать защите основ конституционного строя, прав и свобод человека, гражданина. Невозможно совершенствовать правила предпринимательской деятельности не участвуя в совершенствовании гражданско-правового регулирования общественных отношений.

Изменить сложившуюся ситуацию и повысить эффективность законодательства в определенной мере возможно, предоставив саморегулируемым организациям, подтвердившим общественную полезность предоставляемых услуг, возможность более активного участия в законодательной деятельности, когда вопросы непосредственно связаны с деятельностью их членов.

Участие в стадии законодательной инициативы, т.е. права возбуждать перед законодательным органом процедуру, направленную на рассмотрение нормативно-правового акта – необходимая мера для совершенствования действующего законодательства. Как показывает анализ, круг субъектов права законодательной инициативы в разных

государствах не одинаков<sup>11</sup>. Наличие у субъекта права законодательной инициативы означает, что законодательный орган обязан рассмотреть внесенное предложение по законопроекту или предложение, поправки к закону.

Круг субъектов права законодательной инициативы в ряде стран (а также на региональном уровне в Российской Федерации, США, Швейцарии и др. странах) расширен за счет развития института народной инициативы (Австрия, Бразилия, Испания, Италия, Куба, Румыния, Швейцария, Филиппины, и т.д.).

Повышение возможности саморегулируемых организаций в совершенствовании законодательной базы может стать важной составляющей для развития института саморегулирования, как основы гражданского общества.

#### **Выводы.**

1. Вопросы обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций – новое направление в системе гражданского, предпринимательского права и не рассматривается как значимое направление государственного регулирования органами государственного управления.
2. Становление института саморегулируемых организаций, как одной из основ гражданского общества, может содействовать расширению решаемых задач, выполняемых функций саморегулируемых организаций, предоставления права законодательной инициативы.

---

<sup>11</sup> Исмаилов, Б.И. Реализация права законодательной инициативы в правоприменительной практике зарубежных стран и Республике Узбекистан. 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum6914/item6915.html](http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum6914/item6915.html) (дата обращения 15.09.2017 г.); Мамедов, Д.О. Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Мамедов Дашгын Октаевич. - Казань, 2011.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильева С.В., Заикин С.С., Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2011. Вып. 3. С. 72-80.
2. Викторов М.Ю., Ишин, А.В., Комаров, А.А. и др. Саморегулирование в строительной отрасли: Учебно-практическое пособие для руководителей и специалистов саморегулируемых организаций / Под ред. М.Ю. Викторова, А.Н. Ларионова. - М., 2012. (Серия Библиотека НОСТРОЙ, 2-е изд.).
3. Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса / Д.О. Грачев // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 122.
4. Гурьев, А., Караганова, М. Закон сыроват, но он закон (круглый стол «Саморегулирование в России») // Саморегулирование & Бизнес. 2010. № 1(1). Март-апрель. С. 33-34.
5. Егорова, М.А. Место саморегулирования в системе социальных норм // Конкурентное право. 2013. № 2. С. 19-25.
6. Лескова Ю.Т. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. -М.: Статут, 2013. 384 с.
7. Тосунян Г.А. Банковское саморегулирование: Монография. М.: Издательство «СПЕЦ-АДРЕС», 2006. 304 с.
8. Булдаков Д.О. К вопросу о саморегулировании в сфере строительства // Юрист. 2009. № 8. С. 50-56.

9. Бутаева Е.М. Совершенствование законодательства о саморегулировании - основной путь развития строительной отрасли // Современное право. 2011. № 11. С. 95-99.
10. Ершов О.Г. Саморегулируемые организации в строительстве: вопросы страхования ответственности участника по строительным подрядам // Правовые вопросы строительства. 2010. № 2. С. 7-12.
11. Замышляев Е.В. Имущественная ответственность саморегулируемых организаций в сфере строительства по обязательствам своих членов в случае причинения вреда третьим лицам // Правовые вопросы строительства. 2012. № 2. С. 16-22.
12. Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. 2013. № 11. С. 18-22.
13. Мхитарян Ю.И. Глобализация и особенности управления национальной экономикой в современных условиях // Век качества. 2010. № 5. С. 12-14.
14. Мхитарян Ю.И. Национальная безопасность в условиях информационного общества // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 8. С. 101-107.

## **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Мхитарян Юрий Иванович* - доктор экономических наук, ректор Образовательного частного учреждения дополнительного профессионального образования «Международный институт качества бизнеса», Председатель Общественного проекта «За эффективную систему саморегулирования строительной отрасли», академик Международной академии информатизации; e-mail: mkhitaryan@intercoms.ru.

*Mkhitaryan Yury Ivanovich* - Doctor of Economics, Rector, The Educational private institution of additional professional education "The international institute of quality of business", Chairman of the Public project "For the Effective System of Self-regulation of Construction Branch", academician of the International Academy of Informatization; e-mail: [mkhitaryan@interecoms.ru](mailto:mkhitaryan@interecoms.ru).