

## ИСТОРИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

### HISTORICAL AND LEGAL BACKGROUND OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SELF-REGULATION

V. Yurist

#### Annotation

This article examines the historical stages of public administration in the field of self-regulation in Russia. The article also studied the legal background of this phenomenon.

**Keywords:** public administration, self-regulation, public organizations, the Russian society.

*Юрист Владимир Борисович*

*Аспирант, Российского государственного  
торгово-экономического университета,  
юрист Ассоциации предприятий "Защита"*

#### Аннотация

В данной статье рассмотрены исторические этапы публичного управления в сфере саморегулирования в России. Также в статье изучены правовые предпосылки данного явления.

#### Ключевые слова:

Публичное управление, саморегулирование, общественные организации, российское общество.

Первичную предпосылку возникновения саморегулирования формирует процесс децентрализации власти. Децентрализация государственного управления, как передача определенных публичных функций различным организациям, представляется реальной при использовании отечественного опыта использования механизма саморегулирования, а так же рецепции зарубежного опыта государственного регулирования, при котором властные полномочия, как правило, переходят к общественным организациям [1, с. 95]. "Приватизация управления" и передача публичных функций саморегулируемым организациям (СРО) невозможны без разработки и утверждения стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, одной из основных функций подобных некоммерческих организаций. Мнения ученых-цивилистов, относительно правил и стандартов некоммерческой организации подобного типа не отличаются однородностью. С одной стороны требования к профессиональной и предпринимательской деятельности представляют собой определенный вид государственного контроля [2], с другой, при установлении в стандартах и правилах СРО только законодательных требований, вряд ли может идти речь о саморегулировании, поскольку последнее должно рассматриваться как установление и выполнение лицами требований, которые исходят не от исполнительных органов власти, а от самих участников СРО [3].

В отечественной юридической литературе исторические предпосылки публичного управления и административно-правовой регламентации публичного статуса СРО рассматривались фрагментарно, как правило, в отноше-

нии тем соответствующих научных работ. Началу формирования процесса самоорганизации положил имперский период российской истории, который не может быть до конца осмыслен без изучения феномена общественных организаций. В дореволюционной литературе их именовали "частными обществами", просто "обществами", или "обществами частной инициативы".

Первые общественные организации появились в России в эпоху Просвещенного абсолютизма. Возможность их возникновения даровалась посредством властной милости. Единого закона, регулирующего порядок образования обществ, не существовало. Концессионный режим создания был введен Уставом благочиния Екатерины II в 1782 году. До принятия этого законодательного акта, еще в октябре 1765 года, было создано Вольное экономическое общество, содействовавшие просветительству, прогрессу наук и развитию государственного и частного хозяйства. Это общество внесло значительный вклад в распространение либеральных идей, посредством копирования форм и методов его работы другими общественными организациями.

В создании первых общественных организаций участвовала элита российского общества – дворянство, а уже с середины 19 века активным участником общественной самодеятельности стали разночинцы. К концу 19 века общество реализовывало свои инициативы в следующих общественных организациях: социальной защиты, здравоохранения, совершенствования городской и сельской инфраструктуры, коммунальной деятельности, организации культурного досуга, религиозных и патриотических объединений. Наиболее многочисленными группами об-

ществ к началу прошлого века стали различные просветительские организации, научные и экономические объединения. 4 марта 1906 года был принят императорский указ Николая II "О временных правилах об обществах и союзах" в редакции ограничивающей их свободу, но ставшей важным шагом в формировании правовой базы, необходимой для жизнедеятельности общественных объединений [4].

Необходимо отметить ряд основных критериев, влияющих на процесс самоорганизации общества в имперский период российской истории: возникновение системы разнообразных добровольных обществ; формирование правовой основы для самоорганизации и утверждение доверия к праву, как к регулятору общественных отношений; утверждение идеологии действенности объединения людей, как способа разрешения их назревших проблем; достижение декларированных целей самостоятельных объединений [5, с. 27].

Исследование группы нелегальных, "промассонских" и других тайных обществ, действующих в то время в России, позволяет утверждать, что подобный тип общественных объединений не получил в Российской империи конкретной организационной формы и отличался от легальных союзов отсутствием каких-либо правил функционирования и относительной тайностью. Особое место в данной группе необходимо отвести Союзу спасения ("Общество истинных и верных сынов Отечества"), организовавшему восстание декабристов в 1825 году. Субъективной стороной этого по сути революционного движения, было то, что декабристы не были профессиональными революционерами, но оставались людьми, для которых государственная служба и участие в тайном обществе были практически равноценны [6, с. 346–358].

Одной из первых общественных организаций в СССР, стало Общество бывших политкаторжан и ссыльнопоселенцев, образованное 21 марта 1921 года. Однако, идея передачи властных полномочий негосударственной, общественной организации была воплощена и в советское время. Народный комиссариат труда и его органы были объединены с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов с передачей последнему всех функций наркомата, включая правотворческие и правоприменительные [7]. Таким образом, появление общественной организации в СССР лишило государство монополии деятельности в сфере общественной жизни и социально-культурной.

Членами всех упомянутых общественных организаций были исключительно физические лица, в отличие от саморегулируемых организаций, где в качестве членов могут быть юридические лица и индивидуальные предприниматели. В отличие от саморегулируемых, общественные организации не осуществляли контроль деятельности своих участников, за исключением уплаты членских взносов, если они были предусмотрены документами, определяющими деятельность этих обществ. Подобные организации не координировали деятельность своих членов в отличие от СПО, которые в силу своего статуса фак-

тически координируют экономическую предпринимательскую деятельность своих участников.

С 1991 года в России началась административная реформа, которая проводилась в несколько этапов и способствовала позитивному развитию административного законодательства. Вступивший силу в 1995 году Федеральный закон "О некоммерческих организациях" [8] восполнил пробелы Гражданского Кодекса. Данный закон определил основные формы некоммерческих организаций и закрепил основные принципы их функционирования. Однако он не содержит подробного регулирования всех аспектов некоммерческой деятельности, осуществляемой в самых различных организационно-правовых формах. В частности, значительные отличия существуют в правовом регулировании деятельности государственных и негосударственных некоммерческих организаций, а в негосударственном секторе необходимо специальное регулирование некоммерческих организаций в сфере саморегулирования.

Правовые предпосылки передачи публичных полномочий в саморегулируемые организации обусловлены наличием изъянов правовой регламентации некоммерческих организаций, таких как, партнерство, ассоциация, союз, фонд, их содержание не соответствует современным потребностям административного управления социально-экономической сферы. До создания СПО публичными полномочиями наделялись государственные лицензирующие органы [9].

Сравнивая лицензирование и саморегулирование можно выделить три аспекта. Институт лицензирования предпринимательской деятельности, в отличие от института саморегулирования, может быть межотраслевым. При этом лицензирование одновременно является ограничивающим административным барьером, поскольку не регулирует занятие профессиональной деятельностью и всецело направлено на разрешение занятия предпринимательской деятельностью, а профессиональная деятельность не всегда является предпринимательской. Лицензирование в силу своей ограниченности, особенно в тех видах деятельности, где высока значимость личностных качеств, не может использовать преимущества профессионального саморегулирования. Основой развития СПО законодатель определил некоммерческие организации, как юридические лица, не имеющие цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками, именно такая организационно-правовая форма юридического лица позволяет значительно снизить коррупционный аспект разрешительной деятельности. Однако, правовой статус некоммерческих организаций, не имеющих саморегулируемого статуса, не допускает выполнение публичных функций, отнесенных к ведению СПО. Необходимо отметить, что действующее законодательство не рассматривает саморегулируемую организацию как самостоятельную организационно-правовую форму некоммерческой организации.

Институт саморегулирования по своему правовому

положению в российской правовой системе не соответствует общим нормам деятельности юридических лиц независимо от целевой направленности. В общих чертах публичный статус рассматриваемой правовой формы некоммерческой организации выглядит следующим образом. Саморегулируемой организацией признается основанная на членстве некоммерческая организация, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства или рынка произведенных товаров или, либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида. СПО учреждаются на основании базового или отдельного федерального закона, для ее создания требуется учредительный документ – устав, предусмотренный статьей 52 Гражданского кодекса РФ. Имущество, в частности, средства компенсационного фонда, переданные в качестве взноса, становятся собственностью саморегулируемой организации, которая, при осуществлении своей деятельности, может использовать его исключительно по целевому назначению. Порядок и сроки реорганизации или ликвидации регулируются гражданским и административным законодательством, но эти процедуры не могут быть завершены без исключения соответствующих сведений из реестра саморегулируемых организаций. Гражданско-правовые нормы гражданского законодательства регламентируют наступление финансовой несостоятельности саморегулируемой организации, как любой организационно-правовой формы некоммерческого лица, при этом, законодательство о СПО возможность банкротства не упоминает.

Другим аспектом правовой предпосылки введения саморегулируемого управления является сложная корпорационная ситуация. Превышение публичных полномочий должностными лицами органов исполнительной власти негативно отражается на результатах государственного управления. По данным международных ана-

литических агентств, Россия занимает низшие строки в рейтингах качества публичного управления. В целях исправления ситуации в позитивную сторону от Правительства РФ требовалось принятие решения об изменении соотношения централизации и децентрализации публичного управления на федеральном и региональном уровнях, изменения структуры органов исполнительной власти, укрепление взаимодействия государства, предпринимательского сообщества и российских граждан. Концепция административной реформы, призванная улучшить, в том числе, и эти показатели, была принята в 2003 году.

Таким образом, исторические и административно-правовые предпосылки обусловлены необходимостью публичного реформирования, повышающими действенность административного вмешательства в сфере социально-экономических отношений. Значительные объемы полномочий и завышенная численность аппарата государственных служащих не соответствуют степени эффективности публичной регламентации в жизненно важных сферах экономической политики. Функционирование саморегулируемых организаций образует новую форму управления, наделенную рядом государственных контрольно-надзорных полномочий в строительной, жилищно-коммунальной, финансовой, инновационной, энергетической и иных сферах. В рамках реализации концепции административной реформы публичные правомочия властных органов должны быть перераспределены в целях устранения параллелизма и дублирования управленческих функций.

Благодаря историческим и правовым предпосылкам, рассмотренным выше, некоммерческие организации получили специальный саморегулируемый статус, и посредством реализации публично-правовых и частноправовых правомочий, выполняют часть общегосударственных функций.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Елистратов А.И. Основные начала административного права // М., 1917.
2. Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" // СПС "КонсультантПлюс", 2010.
3. Грачев Д.О. Правила саморегулируемых организаций // "Законы России: опыт, анализ, практика", 2009, № 2, С. 17.
4. Именной высочайший указ правительствующему сенату от 4 марта 1906 г. "О временных правилах об обществах и союзах" // <[http://constitution.garant.ru/doc\\_5206.htm](http://constitution.garant.ru/doc_5206.htm)>
5. А.С. Туманова "Общественные организации и русская публика" // М.: Новый хронограф, 2008.
6. В.М. Бокова "Эпоха тайных обществ. Русские общественные объединения первой трети XIX в." – М.: Реалии-Пресс, 2003.
7. Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 июня 1933 года // Собрание законодательства СССР, 1933, № 40, ст. 238.
8. Федеральный закон от 12 декабря 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // "Собрание законодательства РФ", 15 января 1996 года, № 3, ст. 145.
9. Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" // "Собрание законодательства РФ", 9 мая 2011 года, № 19, ст. 2716.