Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Соболева Юлия Викторовна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

12.00.14 – административное право; административный процесс
ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант –

доктор юридических наук, профессор
Манохин Василий Михайлович

доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Саратов, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……...…. 6

Раздел I. Негосударственные организации как вид субъектов административного права……... 27

Глава 1. Общие положения о негосударственных организациях как субъектах административного права…… 27

§ 1.1. Организации как субъекты административного права……..... 27

§ 1.2. Генезис правовых основ регламентации негосударственных организаций……...……..…… 55

§ 1.3. Характерные признаки негосударственных организаций, их понятие…..……..…… 84

Глава 2. Виды негосударственных организаций как субъектов административного права…… 106

§ 2.1. Классификация негосударственных организаций…… 106

§ 2.2. Коммерческие организации как вид негосударственных организаций……. 135

§ 2.3. Некоммерческие организации как вид негосударственных организаций ……. 157

Раздел II. Основы административно-правового статуса негосударственных организаций…… 183

Глава 3. Общая характеристика административно-правового статуса негосударственных организаций..... 183

§ 3.1. Понятие административно-правового статуса негосударственных организаций…… 183

§ 3.2. Элементы структуры административно-правового статуса негосударственных организаций ……... 198

Глава 4. Целевая составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций …… 205

§ 4.1. Цели деятельности негосударственных организаций…….. 205

§ 4.2. Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций …….. 212

Глава 5. Организационная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций…….. 233

§ 5.1. Виды способов создания негосударственных организаций…… 233

§ 5.2. Характеристика способов создания негосударственных организаций……. 237

Глава 6. Содержательная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций……. 254

§ 6.1. Права негосударственных организаций в структуре административно-правового статуса и гарантии их реализации… 254

§ 6.2. Обязанности негосударственных организаций как субъектов административного права…….. 282

Глава 7. Охранительная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций……. 294

§ 7.1. Классификация мер административного принуждения, применяемых в отношении негосударственных организаций…….. 294

§ 7.2. Характеристика мер административного принуждения, применяемых к негосударственным организациям……. 307

7.2.1. Меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям при отсутствии правонарушения……... 307

7.2.2. Меры административного принуждения, применяемые в отношении негосударственных организаций в связи с правонарушением…… 316

7.2.3. Меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям за административные правонарушения……... 334

Заключение……..….. 365

Библиографический список использованных источников…… 369

Приложение 1. Проект Концепции направлений совершенствования деятельности негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации……. 414

Приложение 2. Концепция проекта Федерального закона «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность»……... 422

Приложение 3. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”»……. 424

Приложение 4. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”»……... 425

Приложение 5. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»…….. 426

Приложение 6. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»……... 427

Приложение 7. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”»…….. 429

Приложение 8. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первую)»……... 430

Приложение 9. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О саморегулируемых организациях”»…….. 431

Приложение 10. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общественных объединениях”».... 432

Приложение 11. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации”»……... 433

Приложение 12. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”»…… 434

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Современные реалии диктуют необходимость теоретического обоснования и практической реализации системы административно-правовых средств, которые обеспечивают функционирование исполнительной власти, гарантирующее не только надежную защиту от административного произвола и неоправданного вмешательства в область частных интересов, но и эффективное государственное регулирование многочисленных сфер жизнедеятельности общества.

Актуальность исследования обусловлена переходом от традиционных идей государственного управления к равноправному сотрудничеству государственных и негосударственных структур.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. была отмечена роль социально ориентированных организаций в решении важнейших задач в обществе, намечены основные направления внутренней политики государства, в числе которых: укрепление институтов демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества; развитие малого и среднего предпринимательства; формирование понятной, удобной и комфортной системы взаимодействия между государством и обществом, современной среды для жизни, культурных и гражданских инициатив, условий для малого бизнеса и стартапов; формирование в России массового, деятельного среднего класса; улучшение делового климата, обеспечение высочайшего уровня предпринимательских свобод и конкуренции; перевод всей системы контроля и надзора на риск-ориентированный подход[1].

Если же обратиться к Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., которая была утверждена Распоряжением Правительства РФ 17 ноября 2008 г. № 1662-р, то можно отметить совпадение многих задач, поставленных в Послании Президента РФ и сформулированных еще в 2008 г. Правительством РФ. Так, в указанной Концепции также отмечалось, что пере-

[1] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

ход к инновационному социально ориентированному типу развития невозможен без формирования в России институциональной среды, способствующей росту предпринимательской и инновационной активности. Такая среда характеризуется: высоким уровнем личной безопасности человека (безопасная среда обитания, низкий уровень преступности, эффективная система правоприменения); развитыми институтами демократии, функционированием эффективных структур и механизмов гражданского общества, общественным контролем за деятельностью государства и бизнеса, низким уровнем коррупции и высоким доверием к институтам власти и проводимой политике; развитой конкурентной средой; благоприятными условиями для массового появления новых компаний, в том числе в инновационных секторах экономики[1].

Приведенные положения свидетельствуют о том, что данные задачи так и не были решены, и они поставлены вновь Президентом РФ в его ежегодном Послании Федеральному Собранию 2018 г. Их претворение в жизнь невозможно без развития государственно-частного партнерства, которое должно быть положено в основу правового статуса негосударственных организаций и в том числе той его части, которая отвечает за взаимодействие последних с органами государственной власти, а именно – их административно-правового статуса. Поставленные задачи Президентом РФ и Правительством РФ и не смогут быть решены до тех пор, пока не предприняты реальные законодательные шаги в этих направлениях.

В настоящее время существенным образом видоизменяется роль государства во взаимодействии с негосударственным сектором. В условиях перехода от непосредственного управления к государственному менеджменту частные структуры играют значительную роль уже не только в качестве объектов, но и в качестве субъектов регулирования. Так, немаловажным направлением государственной политики является передача негосударственным организациям определенных публичных полномочий с целью оптимизации системы контрольно-надзорной

[1] См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10 февраля 2017 г.) «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2017. № 8. Ст. 1245.

деятельности, развития саморегулирования, в процессе чего также выявляются определенные проблемы, требующие своего решения. Развитие институтов общественного контроля, аутсорсинга приводит к потребности в иных подходах к рассмотрению правового статуса негосударственных организаций и, в частности, их статуса как субъектов административного права. Необходима в том числе оптимизация процедур применения мер административного принуждения, что повлечет совершенствование системы контроля и надзора, сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечение эффективной регламентации полномочий органов власти и повышение гарантий прав юридических лиц.

Кроме того, функционирование негосударственных организаций регулируется нормами административного права как федерального уровня, так и нормативными правовыми актами, принимаемыми субъектами РФ, муниципальными образованиями. Однако пока не представляется возможным утверждать, что со стороны органов власти достигнут такой режим управленческой деятельности, который свидетельствует об объективной информированности общества, обоснованности и законности каждого решения, принимаемого публичной администрацией разных уровней. Поэтому государственная политика должна осуществляться с учетом определенных основ, принципов, единообразных подходов к регулированию правового положения негосударственных организаций и в том числе нормами административного права.

Иными словами, требуется разработать единые принципы административно-правового регулирования статуса данных субъектов, которые впоследствии и будут выражены в нормативных актах, принимаемых с целью совершенствования последнего и достижения задач, поставленных Президентом РФ и Правительством РФ. Эти основы должны пронизывать все элементы административно-правового статуса негосударственных структур в их совокупности.

Для реализации указанной цели необходим единообразный понятийный аппарат, выработанный с учетом наделения частных организаций публичными полномочиями и включающий в себя: определение негосударственной организации

как субъекта административного права; признаки негосударственных организаций, отличающие их от организаций государственных; определение понятия, видов и структуры административно-правового статуса негосударственных организаций и другие положения.

Важным направлением развития административно-правового статуса негосударственных организаций является также определение понятия «публичные полномочия», которыми они наделяются. Данный термин в его различных вариантах лишь упоминается в законодательных актах без закрепления его содержания, хотя с ним и связываются серьезные правовые последствия, выраженные в возможности обжалования соответствующих действий (бездействия) негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями, осуществления в отношении них общественного контроля.

Все эти задачи невозможно решить без разработки в науке административного права единых основ административно-правового регулирования деятельности негосударственных организаций.

Степень научной разработанности темы. Можно констатировать отсутствие комплексных исследований по указанной проблематике на этапе развития административно-правовой науки в современных условиях. Вопросы правового статуса организаций, занимая одно из центральных мест в общей теории права, традиционно относятся к числу наиболее актуальных и дискуссионных. Положения общей теории получили своё дальнейшее развитие в теориях государственно-правового, административного, финансового, гражданско-правового и других статусов данных субъектов. Однако в основном рассматривается правовой статус юридических лиц как вида организаций либо правовой статус отдельно коммерческих или некоммерческих организаций. В настоящее время отсутствуют специальные исследования, касающиеся теории и практики реализации правового статуса негосударственных организаций в целом и, в частности, административно-правового статуса, что соответствовало бы их значению в правовом регулировании данных субъектов. В процессе работы над диссертацией изучались, помимо исследований в области административного права, достижения и теории государ-

ства и права, конституционного, гражданского права, трудового права и ряда других отраслей права. В диссертации использованы научные труды специалистов *в области теории права*: С.С. Алексеева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, И.Н. Сенякина, В.М. Сырых и др., в том числе *по правовому статусу организаций*: С.И. Архипова, А.И. Норкина, В.Е. Чиркина, С.С. Юрьева и др.

Фундаментальную основу исследования составили труды учёных в области административного права: А.Б. Агапова, Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.В. Винницкого, А.А. Демина, Р.Е. Елагина, С.М. Зырянова, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, П.И. Кононова, А.П. Коренева, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, Э.В. Талапиной, Ю.А.Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, С.Е. Чаннова, Г.Н. Чеботарева и др., в том числе *по вопросам административно-правового статуса организаций*: Н.Н. Ковалевой, Н.П. Коренева, М.П. Петрова, А.В. Стерлигова, Ц.А. Ямпольской и др.

В диссертационном исследовании использовались труды учёных в области *конституционного, гражданского и трудового права*: В.А. Абалдуева, А.С. Автономова, А.Н. Борисова, С.П. Гришаева, Е.В. Вавилина, М.А. Жильцова, Е.В. Зайцевой, Т.Д. Карлиной, А.В. Маркитанова, Д.И. Степанова, Е.А. Суханова, В.А. Тархова, Л.Л. Чантурия, М.Ю. Челышева и др., а также по философии: Г. Гегеля, А.А. Ивина, Л.Ф. Ильичева, М.О. Шахова и др.

Можно отметить положительную направленность научных исследований вышеуказанных авторов на разработку общих теоретических, административно-правовых и гражданско-правовых положений о правовом и административно-правовом, гражданско-правовом статусе организаций в целом или коммерческих и некоммерческих организаций в частности. Но следует констатировать отсутствие чётко выраженной направленности на исследование правового статуса именно негосударственных организаций.

Вышесказанное свидетельствует о потребности, учитывая достижения общей теории права, административного права, научного обоснования, теоретической концептуализации структуры административно-правового статуса негосудар-

ственных организаций, выявления состояния и перспектив правового развития институтов, в нее входящих.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является выявление концептуальных основ статуса негосударственных организаций как субъектов административного права, а также элементов его структуры и формирование предложений по совершенствованию действующего законодательства в данной области.

Достижение цели диссертации потребовало решения следующих **задач**:

– выявить и проанализировать сущностные признаки негосударственных организаций;

– сформулировать понятие негосударственной организации как субъекта административного права;

– разработать категориальный аппарат в отношении терминов, используемых в законодательстве для обозначения различных видов негосударственных организаций с целью единообразного применения данных понятий;

– провести анализ генезиса правового регулирования деятельности негосударственных организаций и выявить возможности использования данного исторического опыта в современной России;

– проанализировать проблему классификации негосударственных организаций, выявить особенности административно-правового статуса в зависимости от вида организации;

– исследовать теоретическую модель административно-правового статуса негосударственных организаций, в том числе порядка создания негосударственных организаций, их прав и обязанностей, мер административного принуждения, применяемых к ним;

– показать значение теоретической модели административно-правового статуса негосударственных организаций для совершенствования административного законодательства через призму принципов регулирования рассматриваемого статуса;

– проанализировать существующую модель административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, показать ее недостатки с учетом перехода к равноправному сотрудничеству государственных и негосударственных структур;

– сформулировать предложения о перспективах совершенствования административного законодательства о негосударственных организациях и определить основные пути его оптимального развития;

– на основе характеристики прав и обязанностей негосударственных организаций сформулировать виды их административно-правовых статусов;

– проанализировать проблемы, возникающие при применении мер административного принуждения в отношении негосударственных организаций, и сформулировать предложения о способах их устранения;

– исследовать степень регулирования со стороны государства в отношении различных видов негосударственных организаций;

– разработать проект теоретической Концепции основных направлений совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации.

Объектом диссертации является комплекс отношений, складывающихся в обществе в связи с реализацией негосударственными организациями их административно-правового статуса.

Предметом диссертационного исследования являются доктринальные положения теории административного права, связанные с правовым статусом негосударственных организаций, нормативные правовые акты, регулирующие структурные элементы данного статуса и практика их применения.

Методологическую основу диссертации составили общенаучные и специальные методы познания, применение которых дало возможность исследовать объекты в их взаимосвязи и взаимозависимости, выявить существенные тенденции, сделать выводы, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего правовое положение негосударственных организаций.

Общенаучный диалектический метод дал возможность рассмотреть особенности административно-правового статуса различных негосударственных структур с точки зрения вариативности их нормативного регулирования, в связи с этим выявить виды данных статусов.

Системно-структурный метод позволил исследовать теоретическую модель административно-правового статуса негосударственных организаций на основе анализа элементов его структуры. Кроме того, с помощью этого метода были исследованы особенности негосударственных организаций как вида организаций в целом, вступающих в административно-правовые отношения. Также указанный метод способствовал изучению рассматриваемой категории с учетом анализа статуса организаций как субъектов административного права.

С помощью *методов формальной логики* (сравнение, описание, анализ, синтез) дана характеристика элементов административно-правового статуса различных негосударственных организаций с позиции их конкретного нормативного содержания. Благодаря методу классификации были установлены и исследованы виды негосударственных организаций. Используя данные методы, в диссертации изучено действующее законодательство, закрепляющее статус негосударственных организаций как субъектов административного права, выявлены недостатки правового регулирования, сформулированы предложения по их устранению.

Историко-правовой метод использовался при научном сравнении современного нормативного закрепления статуса негосударственных организаций и регулирования его ранее действующими нормативными актами в России.

Метод сравнительного правоведения применялся в работе при сопоставлении административно-правового статуса негосударственных организаций и их гражданско-правового статуса; при исследовании проблем административно-правового регулирования статуса иных субъектов; при сравнительной характеристике административно-правового статуса коммерческих и некоммерческих негосударственных организаций, а также при изучении зарубежного и отечественного опыта их правового регулирования.

Формально-юридический метод использовался при выявлении признаков и анализе юридических понятий, связанных с исследованием негосударственных организаций как субъектов административного права, их классификации, формулировании автором определений, а также толковании норм, регулирующих соответствующий статус негосударственных организаций.

Основываясь на *междисциплинарном подходе*, было исследовано правовое положение негосударственных организаций с позиции как различных юридических наук (теории права, конституционного, административного, гражданского, трудового права и др.), так и иных сфер гуманитарного знания.

Теоретическая основа диссертации представлена современными достижениями науки административного права. Кроме того, в работе использованы результаты в области философии, общей теории права, конституционного, трудового, гражданского и уголовного права.

Также в основу диссертации были положены не только изыскания, проведенные в праве, но и в таких научных отраслях, как социология, экономика и менеджмент.

Нормативную основу диссертационного исследования составили международно-правовые акты, регулирующие статус неправительственных организаций, Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, акты федеральных министерств и ведомств, законодательство субъектов РФ, закрепляющее статус негосударственных организаций, по состоянию на 1 августа 2018 г., законодательство зарубежных государств. В диссертации также были проанализированы законопроекты, затрагивающие права и обязанности организаций.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Верховного Суда РФ, решения иных судебных органов. Проанализирована информация, содержащаяся в официальных аналитических и статистических данных, отражающих результаты деятельности негосударственных организаций, положениях их уставов.

Научная новизна работы обусловлена переходом от традиционных идей государственного управления к подходу, понимаемому как равноправное сотрудничество государственных и негосударственных структур. Формулирование основных понятий в диссертационном исследовании осуществляется через призму реформирования законодательства о негосударственных организациях, в том числе в части наделения их публичными полномочиями.

На основе результатов проведенной работы автором обозначены направления совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности в сфере реализации административно-правового статуса негосударственных организаций, внесены предложения по изменению законодательства, регулирующего исследуемый институт.

Настоящая диссертация является первым комплексным монографическим исследованием теоретических и прикладных проблем административно-правового статуса негосударственных организаций, где проводится полное изучение структуры и основных его элементов.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны и отражающие авторское понимание концепции административно-правового статуса негосударственных организаций:

1. Предложена классификация субъектов административного права, которая в зависимости от объёма властных полномочий включает: государственно-территориальные образования; государственные организации (и их должностные лица); общественно-государственные организации; негосударственные организации, наделенные публичными полномочиями; негосударственные организации и физические лица, не наделенные публичными полномочиями.

2. Автором разработана универсальная конструкция понятия «организация», которая может быть использована в различных отраслях права, при дополнении признаком, связанным со спецификой соответствующего предмета правового регулирования: организация – это образование, состоящее из индивидуальных субъектов, объединенных общей целью, выступающее персонифицировано от своего

имени и имеющее определенную организационно-штатную структуру и права и обязанности, реализуемые в правовых отношениях.

Организация как субъект административного права – это образование, состоящее из индивидуальных субъектов, объединенных общей целью, выступающее персонифицировано от своего имени и имеющее определенную организационно-штатную структуру, а также реализующее права и обязанности в административно-правовых отношениях.

Также предложено авторское определение понятия негосударственная организация как субъект административного права – это организация, которая выступает персонифицировано от своего имени, реализует собственные права и обязанности в административно-правовых отношениях, создается без участия государства и имеет право осуществлять публичные полномочия в случаях, установленных законодательством.

3. Сделан вывод о выделении следующих периодов в развитии правовых основ регламентации российских коммерческих негосударственных организаций на основе объема регулирования их видов и элементов статуса: 1-й этап: зарождение правового регулирования – конец XVIII в. – 1-я половина XIX в.; 2-й этап: дореволюционный период – 2-я половина XIX в. – 1917 г.; 3-й этап: советский период – 1917 г. – 1994 г.; 4-й этап: современный период – 1994 г. – по настоящее время.

4. Изучение генезиса правовых основ регламентации негосударственных некоммерческих организаций позволило прийти к заключению о следующих его этапах, формулируемых на основе объема и уровня регулирования их деятельности: 1-й этап: дореволюционный период – до 1917 г.; 2-й этап: советский период – 1917 г. – 1990 г.; 3-й этап: переходный период – с 1990 г. – 1995 г.; 4-й этап: современный период – с 1995 г. и по настоящее время.

5. Предлагается следующее понятие негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями: это организации, которые выступают персонифицировано от своего имени, создаются без участия государства и реализуют предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри

самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.

К коммерческим негосударственным организациям, наделенным публичными полномочиями, относятся организации, состоящие из индивидуальных субъектов, выступающие персонифицировано, созданные без участия государства с целью извлечения прибыли и подлежащие обязательной государственной регистрации, реализующие предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.

К некоммерческим негосударственным организациям, наделенным публичными полномочиями, относятся организации – юридические лица, не имеющие цели извлечения прибыли в качестве основной в своей деятельности, состоящие из индивидуальных субъектов, созданные без участия государства, выступающие персонифицировано, реализующие предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.

6. Предложена система оснований классификации негосударственных организаций, которая дает представление как об организационной, так и о содержательной стороне их деятельности. К основаниям классификации, касающимся организационной стороны, предлагается относить следующие: организационно-правовая форма негосударственных организаций; наличие государственной регистрации у организации; возможность учредителям (участникам, членам) организаций участвовать в управлении ими; вид учредителя негосударственных организаций. К основаниям классификации, касающимся содержательной стороны деятельности негосударственных организаций, относятся: целевое назначение деятельности; форма собственности негосударственной организации; функциональное назначение основной деятельности; особенности административно-правового

статуса негосударственных организаций; наделение организаций в рамках их административно-правового статуса публичными полномочиями.

7. Обосновано наличие следующих составляющих структуры административно-правового статуса негосударственных организаций и их содержания: целевая составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций: цели деятельности негосударственных организаций, принципы административно-правового регулирования их статуса; организационная составляющая: способы создания негосударственных организаций; содержательная составляющая: права негосударственных организаций, гарантии их реализации, обязанности организаций; охранительная составляющая: меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям.

8. Сформулировано понятие принципов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций – это вид специальных принципов отрасли административного права, основополагающих правовых начал, закреплённых в законодательстве или вытекающих из него и определяющих сущность и содержание института административно-правового статуса негосударственных организаций.

9. Разработана система принципов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, которые предложено подразделить на общие и специальные. К общим принципам административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций относятся: законность; участие негосударственных организаций в формировании органов государственной власти и принятии ими решений; равенство перед законом; запрет экстремистской деятельности; свобода деятельности. Специальная группа принципов включает в себя: принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций; принцип развития социально ориентированной деятельности; принцип равных условий создания и деятельности с учетом особенностей правового регулирования организаций, обладающих специальным статусом; принцип взаимной ответственности (взаимоконтроля) негосударственных организаций и органов власти; принцип передачи негосударственным организациям публичных

полномочий на основе закона. Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций должны быть выражены в комплексе нормативных актов, направленных на дальнейшее совершенствование этого правового института.

10. С целью осуществления должного государственного контроля за исполнением законодательства организациями, действующими без государственной регистрации и распространения на них принципа гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций, аргументировано предложение о введении в отношении них явочно-уведомительного способа создания. Таким образом, обоснована необходимость создания общественных объединений не в явочном, а в явочно-уведомительном порядке.

11. Исходя из объема прав и обязанностей негосударственных организаций, предлагается выделить следующие виды их административно-правового статуса:

– общий административно-правовой статус, в который входят права и обязанности, общие для всех негосударственных организаций;

– специальный административно-правовой статус организаций, обладающих дополнительными к общим (специальными) правами и обязанностями.

На основе проведенного анализа соответствующих прав и обязанностей негосударственных организаций определены такие виды их специальных административно-правовых статусов, как:

1) специальные статусы негосударственных организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися к организационной стороне их деятельности (статусы организаций, созданных в определенных организационно-правовых формах (производственных кооперативов, публичных акционерных обществ, политических партий и т.д.));

2) специальные статусы организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися к содержательной стороне их деятельности (статус негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями; социально ориентированных организаций; негосударственных организаций, вовлеченных в процесс общественного контроля, и др.);

3) смешанные специальные статусы организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися и к организационной, и к содержательной стороне их деятельности (статус организаций, выполняющих функции иностранных агентов, и др.).

12. В целях повышения эффективности механизма такого вида контроля, как общественный контроль, его реального, а не номинального осуществления действительно негосударственными структурами предлагается наделить полномочиями по его реализации непосредственно общественные объединения.

13. Для сокращения количества государственных органов, участвующих в процедуре формирования общественных палат субъектов РФ, которые впоследствии и будут призваны осуществлять общественный контроль, следует исключить высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) из процедуры создания данных структур.

14. Предложено к мерам административного принуждения, применяемым негосударственными организациями при отсутствии правонарушения, а именно к контрольно-предупредительным мерам, отнести включение саморегулируемыми организациями ее членов в соответствующие реестры, предусмотренные законодательством.

Обосновано, что мерами административного принуждения (административного пресечения), применяемыми негосударственными организациями в связи с правонарушением, являются:

– требование профессионального союза по приостановлению работ от органа управления организацией, должностного лица, работодателя до принятия решения инспекцией труда;

– вынесение предписания саморегулируемой организацией, обязывающего устранить нарушения в установленные сроки;

– вынесение предупреждения саморегулируемой организацией;

– наложение штрафа саморегулируемой организацией;

– исключение из членов саморегулируемой организации.

15. С целью обеспечения гуманизации законодательства об административной ответственности предложено конкретизировать порядок применения такой меры административного наказания в отношении юридических лиц, как предупреждение, и в качестве условий его применения включить обязанность судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, в случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения предусмотрено в качестве альтернативы к административному штрафу или иному наказанию, применить предупреждение, если в деле есть обстоятельства, при которых данный вид наказания должен быть назначен. Если же в указанных случаях применяется административный штраф или иное наказание, то позиция судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, должна быть соответствующим образом обоснована.

16. Аргументировано предложение исключить административную ответственность юридических лиц за невыполнение такой контрольно-предупредительной меры, как регистрация в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

17. Обосновано положение о том, что принудительную ликвидацию юридических лиц следует рассматривать в качестве административного наказания, налагаемого за совершение соответствующих административных правонарушений.

18. Аргументирована необходимость предоставления права физическим лицам, организациям на получение информации, непосредственно затрагивающей их права, свободы, не только от государственных органов, органов местного самоуправления, но также и от иных организаций, наделенных публичными полномочиями.

19. В связи с тем, что в законодательстве должен быть урегулирован административно-правовой статус негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями, а также ответственность за незаконное их присвоение, обосновано установление административной ответственности за неправомерное присвоение юридическим лицом публичных полномочий.

20. С целью введения административно-правового регулирования деятельности социально ориентированных коммерческих организаций и унификации и совершенствования регулирования некоммерческих структур, являющихся таковыми, аргументирована необходимость принятия единого законодательного акта о правовом статусе всех организаций, осуществляющих социально ориентированную деятельность.

21. Автором предлагаются определения следующих понятий, рассматриваемых в работе:

– *иностранная неправительственная организация* – это организация, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы, не ставящая цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности, созданная на территории иностранного государства и имеющая структурные подразделения в Российской Федерации;

– *саморегулируемые организации* – это некоммерческие организации, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида и осуществляющие публичные полномочия, а именно правовое регулирование и контрольные полномочия в отношении данных субъектов;

– *общественный контроль* – это способ обеспечения законности его субъектами, состоящий в наблюдении за действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами публичные полномочия, а также в общественной проверке, анализе и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений и в даче итогового заключения, обязательного для рассмотрения данными органами и организациями;

– *государственная регистрация создания юридических лиц – коммерческих организаций* – акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти,

осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании юридических лиц; *государственная регистрация создания юридических лиц – некоммерческих организаций* – это акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании юридических лиц на основе решения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере регистрации некоммерческих организаций с целью контроля за соответствием их деятельности законодательству;

– *принудительная ликвидация юридического лица* – это административное наказание, направленное на прекращение юридического лица.

22. На основе результатов, полученных в ходе проведенного исследования, автором был разработан проект теоретической Концепции основных направлений совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации, нацеленной на повышение роли негосударственных организаций в содействии органам государственной власти, повышение эффективности общественного контроля.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что она представляет собой самостоятельное научное исследование. Выводы и предложения, которые в ней содержатся, важны для науки административного права и могут быть применены как непосредственно для изучения вопросов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, так и в целом для дальнейшего теоретического исследования статуса иных субъектов отрасли, а также отдельных видов организаций в соответствии с классификацией, разработанной автором. Также теоретическая значимость работы определяется и научным обоснованием тех положений, которые не нашли достаточного отражения в действующих нормативных актах и в практической деятельности органов публичной власти.

Выводы, сделанные в работе, кроме того, могут быть применены при разработке учебных, учебно-методических пособий, при проведении лекций, семина-

ров в юридических вузах по направлению подготовки «Юриспруденция», специальностям «Правоохранительная деятельность» и «Правовые основы национальной безопасности» по курсам «Административное право», «Административный процесс», а также для обучающихся по программам магистратуры.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработаны конкретные предложения и рекомендации, рассчитанные на учёт федеральным законодателем и направленные на изменение существующего административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, основ взаимодействия государственных и негосударственных структур, в том числе при осуществлении общественного контроля.

Указанные рекомендации могут быть использованы для совершенствования существующей практики применения нормативных актов в отношении негосударственных организаций, защиты их прав, передачи публичных полномочий негосударственным структурам.

Апробация результатов диссертации. Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на кафедре административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные положения, а также результаты работы были апробированы по следующим направлениям:

– при направлении заключений: на законопроекты в Государственную Думу РФ, Саратовскую областную Думу, Правительство Саратовской области; на проект Постановления Пленума Верховного Суда РФ;

– в ходе участия в заседаниях комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов Межрайонной ИФНС России № 8 по Саратовской области; а также в заседании Экспертного совета при фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Саратовской областной Думе; в заседании Региональной рабочей группы по вопросам казачества при Правительстве Саратовской области; в заседании Межкомиссионной рабочей группы по подготовке экспертных заключений по проектам норма-

тивно-правовых актов и рассмотрению обращений Общественной палаты Саратовской области;

– при обсуждении диссертации на кафедре административного и муниципального права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»;

– в ходе проведения лекционных и семинарских занятий по курсам «Административное право», «Административный процесс», «Регистрационное производство» в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»;

– в ходе работы по заданию Министерства образования и науки РФ № 29.8125.2017/8.9 на выполнение государственного проекта в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по теме «Механизм государственного регулирования применения мер административного принуждения к негосударственным организациям» (2017–2019 гг.);

– в ходе выступлений на международных, всероссийских, межвузовских научных и научно-практических конференциях, круглых столах, в том числе: «Саратовские правовые чтения» (г. Саратов, СГЮА, 2011, 2013, 2016 гг.); «Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия» (Пермь, Пермский институт ФСИН России, 2014 г.); «Международная научно-практическая конференция, посвященная 50-летию образования кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО “Саратовская государственная юридическая академия”» (Саратов, СГЮА, 2014 г.); «Международная научно-практическая конференция аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященная 150-летию земской реформы» (Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2014 г.); «Публичная власть: реальность и перспективы» (Саратов, СГЮА, 2014, 2015, 2016, 2017 гг.); «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Нижний Новгород, ННГУ, 2015, 2016, 2017 гг.); «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения)» (г. Санкт-Петербург, СПбУ МВД России, 2015, 2018

г.); «Административное право и административный процесс: проблемы, тенденции и перспективы» (г. Москва, РПА Минюста России, 2016 г.), «Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора» (г. Москва, Российский государственный университет правосудия, 2018 г.) и др.;

– при подготовке и издании публикаций (в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора наук; в рецензируемых зарубежных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science, Scopus).

По теме диссертационного исследования опубликовано 77 научных работ общим объемом 54,7 п.л., в том числе 3 монографии объемом 15,7 п.л.

Структура диссертации подчинена логике исследования, его целям и задачам и включает: введение; два раздела, состоящих из семи глав, подразделенных на 16 параграфов; заключение; библиографический список использованных источников; приложения.

Раздел I. Негосударственные организации как вид субъектов административного права

Глава 1. Общие положения о негосударственных организациях как субъектах административного права

§ 1.1. Организации как субъекты административного права

Административное право – это одна из отраслей права, субъектный состав которой сложен и подвержен изменениям. В результате происходит появление новых субъектов, например организаций, которые осуществляют свою деятельность в рамках саморегулирования; выполняющих функции иностранных агентов некоммерческих организаций; публичных акционерных обществ; публично-правовых компаний и т.д. При этом возникает необходимость изучения особенностей их правового статуса.

Исследование отрасли права всегда начинается с того, что устанавливается ее субъектный состав. От правильности решения данного вопроса, по мнению Манохина В.М., зависит и то, насколько эффективны будут отраслевые нормы в регулировании социальных отношений соответствующей области[1].

Объективность этого замечания подтверждается происхождением слова «субъект» от лат. *subjectus*, что означает: лежащий внизу или находящийся в основе, от *sub* – под и *jacio* – кладу основание, бросаю. Субъект представляет собой носителя познания и предметно-практической деятельности (индивид, социальная группа), а также источник активности, который направлен на объект. В истории философии данный термин употреблялся в разных смыслах.

К примеру, Аристотелем с его помощью обозначалось и индивидуальное бытие, и материя – неоформленная субстанция. В числе родоначальников современного понимания данного термина следует рассматривать Р. Декарта с его противопоставлением субъекта как активного начала познавательного процесса и объекта. Следующим важным шагом на этом пути было разработанное И. Кантом

---

[1] См.: *Манохин В.М.* Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. С. 37.

учение, в котором сформулированы основные закономерности внутренней организации субъекта, дающие возможность достигнуть всеобщего и необходимого знания (учение о категориях как формах регуляции мышления и о категориальном синтезе, представление субъекта как родового, то есть вмещающего в себя весь исторический опыт познания). Развитие концепции социально-исторической природы субъекта познания было продолжено Г. Гегелем, рассматривающим познание как надиндивидуальный процесс, в основе эволюции которого заложено тождество субъекта (понимаемое как абсолютный дух) и объекта. С позиций марксизма, индивид рассматривался как субъект с присущим ему самосознанием постольку, поскольку он в определённой мере овладел созданным человечеством миром культуры – орудиями предметно-практической деятельности, формами языка, логическими категориями, нормами эстетических и нравственных оценок и т.д. Активная деятельность субъекта являлась условием, благодаря которому тот или иной фрагмент объективной реальности выступает как объект, данный субъекту в формах его деятельности[1].

Разработка понятия субъекта права проводилась и проводится в настоящее время многочисленными исследователями в сфере юриспруденции. В качестве некоего итога в справочной юридической литературе приводится определение его как лица (физического и юридического), государства, государственного или муниципального образования, обладающих по закону способностью иметь, осуществлять либо непосредственно, либо через представителя юридические обязанности и права (т.е. правосубъектностью)[2]; а также как лица, организации или иного образования, за которыми законом признается способность быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей[3].

Общепризнанной в этом вопросе является точка зрения Алексеева С.С., который выделил два следующих основополагающих признака данного субъекта:

---

[1] См.: Большая советская энциклопедия. Т. 25. 3-е изд. М., 1976. С. 24.

[2] См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2004. С. 75.

[3] См.: Энциклопедия юриста. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/2172/СУБЪЕКТ (дата обращения: 02.07.2017).

первый признак – это лицо, выступающее как участник отношений общественных, а именно индивид или организация, и может являться носителем субъективных юридических прав, обязанностей по своим особенностям;

второй признак – это лицо, реально способное принимать участие в правоотношениях, которое получило свойства соответствующего субъекта в силу правовых норм[1].

Это понятие субъекта права, выработанное в теории государства и права, применяется и в правовых отраслевых науках. Но оно дает скорее не определение субъекта права, а определение его правоспособности (может фактически обладать субъективными юридическими правами, обязанностями) и дееспособности (способно реально в правоотношениях участвовать, свойство субъекта права приобрело в силу норм правовых). «Вместе с тем специалисты по теории права все чаще приходят к выводу, что само понятие субъекта права, бытующее в юридической науке, является неполным, неточным, односторонним»[2], – утверждает В.Е. Чиркин, основываясь при этом на мнении С.И. Архипова о том, что в основе данного понятия лежат «заимствованные из цивилистической доктрины частноправовые представления о субъекте права»[3]. Отсюда проистекает и дискуссия, которая ведется в отраслевых науках, в том числе и в науке административного права, по поводу критерия, лежащего в основе подразделения субъектов отрасли (и о которой подробнее будет сказано ниже). Поэтому в теории права были предприняты попытки применить в изучении субъекта права общефилософский (абстрагирующий), многоаспектный и интеграционный подходы, взятые в их единстве[4]. В.Е. Чиркин отмечает: «В действующем праве субъект права – это особая юридическая конструкция, созданная на базе обобщения многих норм в различных отраслях права. Ее нельзя назвать институтом той или иной отрасли права, это другое, более общее явление»[5].

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 138–139.
[2] *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 25.
[3] *Архипов С.И.* Субъект права: теоретическое исследование. СПб., 2004. С. 7.
[4] См.: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 26–27.
[5] Там же. С. 27.

Действительно, понятие субъекта права должно удовлетворять потребности всех отраслевых дисциплин, а не только частноправовых.

Поэтому наиболее достоверным представляется определение субъекта права как самостоятельного (автономного в пределах закона) правового образования, имеющего свои интересы, цели, волю, права и обязанности, выполняющего свою роль в обществе, участвующего в создании норм права и (или) в правоотношениях[1].

Понятие субъекта права является предметом исследования также и науки административного права. Причем вопрос о субъектах административного права рассматривается в качестве важнейшего, так как последние выступают участниками административно-правовых отношений, т.е. наделены функциями по решению задач и осуществлению функций исполнительной власти, координирующими, распорядительными, контрольно-надзорными полномочиями[2].

Кроме того, следует признать бесспорным утверждение, высказанное Д.Н. Бахрахом о том, что административная правосубъектность, особенно для коллективных образований, первична по отношению к иной отраслевой правосубъектности (гражданско-правовой, финансовой)[3]. Продолжая эту мысль, Елагин Р.И. отмечает то, что административным правом как одной из базовых отраслей права обеспечен процесс реализации прав и свобод, а также обязанностей всех без исключения субъектов права[4].

К исследованию понятия субъектов административного права и к их классификации обращались также и такие ученые, как Козлов Ю.М., Петров Г.И., Ямпольская Ц.А., и др. В настоящее время эта проблематика остается актуальной в свете определения критерия, который должен быть положен в основу данной классификации[5].

---

[1] См.: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 35.

[2] *См.: Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. М., 2015. С. 124.

[3] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2011. С. 58.

[4] См.: *Елагин Р.Е.* Административное право России: учебник. М., 2011. С. 3.

[5] См.: *Яковлев В.Ф., Талапина Э.В.* Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.

Что же касается определения рассматриваемого понятия, то по предложению Бахраха Д.Н. в качестве субъектов данной правовой отрасли следует считать участников отношений управленческих, которые наделены соответствующими нормами правами, обязанностями и способностью вступления в отношения административно-правовые[1].

Схожий подход и у П.И. Кононова, считающего, что «субъекты административного права – это участники отношений, регулируемых нормами административного права, у которых на основе данных норм возникают определенные субъективные права и обязанности в административно-правовой сфере, то есть административные права и обязанности»[2]. Несколько иначе, но в целом по тому же принципу формулирует рассматриваемое понятие Ю.Н. Старилов, отмечая то, что субъектом отрасли административного права традиционно является физическое лицо или юридическое лицо, участвующие в соответствии с нормами административного законодательства в процессе осуществления публичного управления, а также это сторона управленческой публичной деятельности или участник определенных управленческих отношений, который наделен законодательством полномочиями, правами, обязанностями, ответственностью, компетенцией, то есть способностью вступления в отношения административно-правовые[3].

В приведенном понятии особенно важен последний признак, а именно способность субъектов вступать в административно-правовые отношения.

Субъект административного права также рассматривается как физическое лицо (индивидуальный субъект) или организация, которые могут быть участниками административно-правовых отношений, т.е. наделены конкретными правами и обязанностями, содержащимися в нормах административного права, реализуемыми как по воле самого субъекта, так и по воле иных субъектов[4].

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. С. 3.

[2] *Кононов П.И.* Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 56.

[3] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 124.

[4] См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 65.

Здесь следует отметить, что субъект решает сам, вступать или не вступать в правоотношения, или становится их участником по воле других субъектов. А также нужно учитывать, что не любые лица могут являться участниками правоотношений (например не будут ими недееспособные граждане). Поэтому только субъекты, вступившие в реальные правоотношения, будут являться соответственно субъектами правоотношений, в том числе урегулированных нормами отрасли административное право.

Еще Ц.А. Ямпольской отмечалась необходимость различать понятия «субъект права» и «субъект правоотношения». В частности, она указывала: «Носитель прав и обязанностей может быть, а может и не быть участником конкретного правоотношения. Для того чтобы носитель прав стал участником правоотношения и мог использовать свои права, необходимо наличие фактических гарантий, обеспечивающих возможность реализации принадлежащих по закону прав. Поэтому смешение понятий субъекта права и участника правоотношения лимитирует разработку вопросов законности, в частности в плане обеспечения субъективных прав»[1]. Алехин А.П. и Кармолицкий А.А. также указывают на то, что субъект административного права – физическое лицо или организация, обладающие административной правоспособностью, и его необходимо отличать от субъекта административного правоотношения, обладающего административной правосубъектностью, включающей одновременно административную правоспособность и административную дееспособность. Юридическое значение разграничения указанных понятий – в том, что не всякий субъект административного права может быть непосредственным участником административного правоотношения[2]. В связи с чем приведенные определения дают понятие не субъекта административного права, а субъекта административно-правового отношения. И к тому же определять субъекта административно-правового отношения как того, кто наделен административными нормами субъективными правами и обязанностями, представляется

---

[1] *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 9.

[2] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. Первая часть: учебник. М., 2009. С. 51.

неверным[1], так как данный субъект должен еще обладать практической способностью реализации прав и обязанностей.

Более точным в административно-правовой литературе является определение субъектов административного права как лиц, наделенных правами и обязанностями в сфере государственного управления и способных реализовывать их в административных правоотношениях[2]. Но данное определение не содержит основных признаков субъекта. В частности, не конкретизируется, например, какие же это лица.

Так, В.М. Манохин называет следующие признаки субъектов административного права: 1) большое число субъектов; 2) это физические лица всех их видов, коллективные субъекты, носители государственно-властных полномочий и др.; 3) взаимоотношения между субъектами административного права строятся (и это тоже последствие многочисленности и многообразия субъектов) на основе не одного, а нескольких методов власти, подчинения, равенства, рекомендаций, оказания услуг и т.д.; 4) некоторые из них совмещают свои административно-правовые полномочия с полномочиями по другим отраслям права, например конституционному праву; 5) субъекту административного права полномочия предоставляются и реализуются в одном случае по его желанию, в другом – вопреки его желанию[3]. Схожие признаки субъектов административного права выделяют и другие ученые[4].

Таким образом, субъект административного права – это физическое лицо, организация, которые могут быть участниками административно-правовых отношений, то есть наделены конкретными правами, обязанностями, содержащимися в нормах административного права и реализуемыми не только по их инициативе. Данное понятие учитывает все основные признаки субъекта административного

---

[1] См.: *Елагин Р.Е.* Указ. соч. С.36.

[2] См.: Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 101.

[3] См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 32–33.

[4] См., например: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2010. С. 57–58; Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 101–102; *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 124–125.

права: во-первых, это физическое лицо или организация; во-вторых, они наделены нормами административного права соответствующими правами и обязанностями; в-третьих, данные права, обязанности могут быть реализованы не только по инициативе субъекта; в-четвертых, субъекты административного права потенциально могут быть субъектами административно-правовых отношений.

Итак, субъекты права неоднородны и традиционно подразделяются на две основополагающие группы. Мицкевич А.В. указывал на то, что в процессе их классификации всегда первоначальным является деление всех субъектов на две группы: во-первых – это граждане (физические лица); во-вторых – это разнообразные организации[1].

Однако солидарности в данном вопросе не наблюдалось. Так, по мнению С.С. Алексеева, более целесообразным является подразделение субъектов отраслей права на три основные группы, а именно: индивидуальные субъекты; коллективные субъекты; общественные образования[2]. В последнюю группу, а именно общественные образования, объединены как государство в целом, так и избирательные округа, территориальные единицы и другие субъекты, применительно к которым термин «организация» употреблен в другом смысле, нежели в отношении к коллективам граждан, в том числе общественным организациям, и даже к обособленным организационно подразделениям – государственным организациям[3].

Что касается деления субъектов административного права на виды, то точка зрения Алексеева С.С. была схожа с точкой зрения Ямпольской Ц.А., согласно которой выделялись три группы субъектов административного права: «I. Органы государства и их агенты. II. Общественные организации и их органы. III. Советские граждане»[4]. Смысл приведенных классификаций в том, что в отдельную группу, наряду с индивидуальными субъектами и организациями, выделялись субъекты, наделенные властными полномочиями. Данные идеи получили совре-

---

[1] См.: *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М., 1962. С. 33.
[2] См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 147.
[3] См.: Там же. С. 149.
[4] *Ямпольская Ц.А.* Указ. соч. С. 10.

менное развитие, подтверждаемое общеизвестной фразой о том, что все новое – это хорошо забытое старое. Речь идет о разработке в научной литературе такого понятия, как «юридическое лицо публичного права»[1]. Так, проводя исследования в последние годы, В.Е. Чиркин пришел к выводу об отнесении к основным видам субъектов права: 1) индивида (человека и гражданина); 2) юридического лица частного права, которое не является и по закону не может быть субъектом публично-правовых отношений властного характера (оно – объект воздействия публичной власти); 3) юридического лица публичного права. Последние могут быть участниками некоторых частноправовых отношений, неосновных для них, но тех и в том объеме, которые разрешены законом[2]. Под юридическим лицом публичного права понимается признанное в этом качестве властью публичной некоммерческое образование, являющееся материальным и публично-правовым, которое выступает в правоотношениях в разных организационных формах в целях достижения общего блага с помощью применения в соответствии с законодательством публичной власти, а также сотрудничества с ней и воздействия на нее, имеющее название, другие признаки, права и обязанности, обладающее имуществом и несущее за свои правовые акты, действия ответственность[3]. И, таким образом, В.Е. Чиркиным выделены пять таких родов лиц юридических: а) государство, государственные образования, являющиеся субъектами федерации, территориальными автономиями; б) публичные коллективы территориальные того или иного уровня; в) органы власти публичной; г) учреждения публичной власти; д) некоммерческие организации общественного характера (исключая религиозные)[4].

Представляется, что данная классификация субъектов права с выделением юридических лиц частного и публичного права несколько спорна. В теоретических исследованиях, посвященных юридическим лицам частного и публичного

---

[1] См.: *Чантурия Л.Л.* Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3. С. 38–45; *Чиркин В.Е.* О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 87–101; *Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К.* Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран. М., 2011.

[2] См.: *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2011. С. 42–43.

[3] См.: Там же. С. 94.

[4] См.: Там же. С. 102.

права, как было указано выше, отражается неоднозначная трактовка положения о том, что юридическое лицо частного права не является и по закону не может быть субъектом публично-правовых отношений властного характера, а выступает только объектом воздействия публичной власти. Но юридическое лицо, например, получает лицензию, подает сведения в Федеральную налоговую службу, подлежит административной ответственности и т.д. И во всех этих правоотношениях выступает их субъектом, а не объектом. Кроме того, из данного круга субъектов выпадает ряд организаций, которые не имеют статуса юридических лиц, но тоже могут вступать в правоотношения. К примеру, не все общественные объединения в соответствии с законодательством обязаны проходить государственную регистрацию в качестве юридического лица. В связи с этим возникает вопрос, можно ли приведенную классификацию использовать в отраслевых науках. Здесь мы солидарны с мнением П.И. Кононова, который считает, что в целях определения места и правового статуса юридических лиц в конкретных правоотношениях, субъектами которых они являются, необходимо будет каждый раз определять, в каком качестве это лицо действует: в качестве юридического лица частного права или в качестве юридического лица публичного права. Реализация предложения о введении в юридический оборот единого понятия «юридическое лицо публичного права» также вряд ли разрешит все проблемы, связанные с необходимостью учета особенностей правового статуса организаций как субъектов публичного права[1]. Схожая трактовка классификации субъектов административного права предложена В.Ф. Яковлевым, Э.В. Талапиной. При видимом взаимодействии норм двух отраслей права (гражданского и административного) они справедливо полагают, что критерий подразделения субъектов публичного права должен и находиться в публично-правовой плоскости. В качестве последнего указанные авторы предлагают использовать роль субъектов в государственном управлении и подразделить их на публичные и частные[2].

---

[1] См.: *Кононов П.И.* Указ. соч. С. 57–58.

[2] См.: *Яковлев В.Ф., Талапина Э.В.* Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 136–137.

Представляется, что предложенная классификация еще требует своего осмысления и доработки, что, впрочем, отмечают и сами авторы. Несомненно лишь то, что взаимопроникновение частных и публичных отношений — одна из общих тенденций развития современного правового регулирования[1].

Также следует согласиться с мнением Винницкого А.В. о том, что все юридические лица, наделенные публичными функциями, подразделяются на две основные группы: 1) государственные и муниципальные; 2) негосударственные[2]. В основе данного деления лежат различия их правового режима с точки зрения порядка учреждения, членства в них, степени государственного, муниципального вмешательства в деятельность, эксклюзивности, а также возвратности переданных им полномочий и т.д.[3] Это утверждение справедливо в той части, что существуют не только государственные и муниципальные структуры, наделенные публичными функциями и полномочиями, но и негосударственные образования, ими обладающие.

В отношении публичных полномочий негосударственных организаций следует пояснить, что это те полномочия, которые выходят за рамки отношений внутри организации, то есть относятся к другим субъектам, не являющимся членами или участниками данных организаций. Они должны быть переданы негосударственным организациям на основе закона.

Вместе с тем только сравнительно небольшая группа авторов подразделяет субъектов административного права на физических и юридических лиц. Например, по мнению И.М. Машарова, в качестве субъектов административных правоотношений могут выступать административные органы, иные государственные органы и органы местного самоуправления, не являющиеся административными,

---

[1] См.: *Хабриева Т.Я.* Современные подходы к классификации юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 9.

[2] См.: *Винницкий А.В.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5 (173). С. 84.

[3] См.: Там же. С. 85.

физические и юридические лица[1]. О несостоятельности данной классификации уже говорилось выше.

При изучении подходов в науке административного права по разграничению субъектов права на юридических лиц частного и публичного права А.Б. Агаповым была высказана точка зрения, в соответствии с которой субъекты административно-правовых отношений подразделяются на публично-правовых и частно-правовых субъектов[2]. При этом публично-правовыми являются такие субъекты, как органы государственной власти, муниципальные органы, организации и учреждения, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, а в отношении государственных органов – государственную власть. Также к публично-правовым участникам А.Б. Агапов относит должностных лиц, которые осуществляют властные полномочия и действуют по поручению соответствующих органов в общегосударственных интересах, и различные объединения, такие как общественные объединения, политические партии, религиозные объединения, действующие в сфере публичных отношений.

К частноправовым участникам административно-правовых отношений автор относит коммерческие и некоммерческие организации. Критерием отнесения их к таковым, по мнению А.Б. Агапова, является регулирование статуса данных субъектов нормами гражданского законодательства[3]. Кроме того, другим отличительным признаком публично-правовых от частноправовых участников административно-правовых отношений являются особенности их учреждения: публично-правовые субъекты, такие как министерства (ведомства), учреждаются подзаконными актами (например, указами Президента РФ), а виды частноправовых субъектов устанавливаются только законом (Гражданским кодексом РФ)[4]. При этом, как было указано выше, автором к публичным субъектам отнесены, кроме государственных органов, еще и объединения граждан, чьи виды также установлены

---

[1] См.: Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. П.И. Кононова. М., 2006. С. 89.

[2] См.: *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. М., 2011. С. 42.

[3] См.: Там же. С. 42–43.

[4] См.: Там же. С. 43.

законом. Поэтому введение данного критерия представляется необоснованным, так как он распространяется не на всех публично-правовых субъектов.

Что же касается первого критерия – регулирования частноправовых субъектов нормами гражданского законодательства, то здесь необходимо отметить, что отдельные стороны деятельности и публично-правовых субъектов также регулируется данным законодательством, например, при вступлении их в имущественные правоотношения, что указывает на нелогичность подразделения субъектов административно-правовых отношений на публично-правовые и частноправовые по данным основаниям.

Как правило, принято использовать следующие подходы к классификации субъектов отрасли в учебной и научной литературе. Первый подход выражается в выделении двух групп субъектов: индивидуальных (физических лиц) и коллективных[1]. Д.Н. Бахрах обосновывал данную точку зрения тем, что во вторую группу субъектов наряду с организациями включаются и их структурные подразделения (цеха, магазины торга) и трудовые коллективы. Поэтому второй тип субъектов административного права предпочтительнее называть коллективными, ибо такое название более точно отражает состав этой общности и критерии классификации[2].

В соответствии со вторым подходом к классификации субъектов административного права они подразделяются так же, как и в первом, на индивидуальных субъектов (физических лиц) и организации, а не на коллективных субъектов. При кажущемся сходстве обоих подходов между ними есть принципиальные различия. Можно согласиться с высказанной по этому поводу точкой зрения П.И. Кононова: «Термин “коллективный субъект” применим не к любой организации. Например, нельзя назвать коллективным субъектом административного права общество с ограниченной ответственностью, состоящее всего лишь из одного лица учредителя, который одновременно является и его работником, и его руково-

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2010. С. 57; Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 102.

[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66.

дителем. Формально юридически такое общество является юридическим лицом, а значит, и организацией, но при этом не может быть признано коллективным субъектом, поскольку попросту не имеет коллектива участников и (или) работников»[1]. Поэтому более обоснованным представляется второй подход.

Каждая из групп субъектов, в свою очередь, еще подразделяется на виды. И если в число физических лиц традиционно включаются граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, то единства мнений среди различных авторов по вопросам выделения видов организаций не наблюдается, о чем будет сказано далее.

Для третьего подхода к классификации субъектов административного права характерно выделение не двух, а более групп субъектов, то есть фактически наряду с физическими лицами перечисляются различные виды организаций. Например, по мнению Габричидзе Б.Н., Чернявского А.Г., Кузнецова С.М., субъекты административного права могут быть объединены в следующие группы[2]: органы государственной власти (причем к ним авторы относят и не входящие в систему органов государственной власти органы местного самоуправления); общественные объединения; администрации предприятий и учреждений (что также спорно, так как администрация – это структура предприятия или учреждения, не являющаяся самостоятельным субъектом); физические лица. Однако в данный перечень не включен целый ряд известных субъектов отрасли, например из него выпадают коммерческие, религиозные организации и т.д.

В соответствии с другой точкой зрения на классификацию субъектов, но не административного права, а административных правоотношений, высказанной А.Б. Агаповым, они подразделяются на индивидуальные и корпоративные.

При этом под корпоративными участниками понимаются физические лица, объединенные в организационно-правовую форму, установленную законодательством[3].

---

[1] *Кононов П.И.* Указ. соч. С. 59.

[2] См.: Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе (и др.). М., 2009. С. 66.

[3] См.: *Агапов А.Б.* Указ. соч. С. 41.

Автором подчеркивается, что корпоративные субъекты рассматриваются в качестве особой общности физических лиц, которые выступают участниками административно-правовых отношений от имени и по поручению соответствующих органов, организаций, учреждений, то есть являются их уполномоченными лицами. Но при этом они реализуют не субъективные или личные права, а защищают всегда интересы представляемого органа[1].

В рамках данной позиции не совсем ясным является мнение о том, что все без исключения физические лица, из которых состоит корпоративный субъект, представляют его интересы. Обычно эти функции реализуются руководящими органами, а не каждым в отдельности физическим лицом, состоящим в организации.

Следовательно, наиболее обоснованным выглядит подразделение субъектов административного права на индивидуальных субъектов и организации.

В понятие «организация» заложен широкий смысл, и рассмотрение ее административно-правового статуса без использования норм иных отраслей права, в том числе гражданского, трудового и финансового, невозможно[2].

В названных отраслях права также исследуется данное понятие. Вместе с тем учеными – представителями гражданского, трудового, финансового, налогового и других отраслей права называются не только специфические, присущие организациям как субъектам соответствующих правоотношений признаки, но и некоторые схожие для всех организаций черты, которые могут быть использованы для их характеристики как субъекта права в целом и административного права в частности.

Так, по мнению М.А. Жильцова, организация как субъект трудового права относится к социальным образованиям, созданным для удовлетворения политических, социально-экономических, культурных интересов, которое сформировало органы управления и действует на основании устава или иного акта, обладает обособленным имуществом, способно быть истцом и ответчиком в суде и наделено законом работодательской правосубъектностью. Он выделяет следующие признаки организации-работодателя: наличие устава, положения или иного докумен-

---

[1] См.: Там же. С. 41–42.

[2] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 331.

та, который определяет правовое положение конкретной организации; наличие цели создания у организации; наличие органов, которые формируют и реализуют волю организации; наличие у организации обособленного имущества; возможность участвовать в суде по трудовым спорам в качестве истца и ответчика; право применять дисциплинарные полномочия, принимать и увольнять работников организации[1]. При этом специфические признаки организации как субъекта трудового права – это только два последних, остальные, названные Жильцовым М.А. признаки можно применить к любой организации – юридическому лицу. Также учеными в области трудового права исследуются и признаки соответствующих видов организаций, являющихся субъектами трудовых правоотношений, которые параллельно могут вступать и в административно-правовые отношения (например, статус частных агентств занятости[2]).

К признакам субъекта налогового права Сергиенко Р.А. предлагает относить такие, как внутреннее организационное единство организации; самостоятельное (от своего имени) участие организации в правоотношениях налоговых; наличие у организации определенного комплекса имущества и (или) совершение ею определенных имущественных операций (имущественной обособленности организации) (при этом признак имущественной обособленности организаций как субъектов налогового права не тождествен имущественной обособленности юридического лица в качестве субъекта гражданского права); самостоятельная ответственность организации за нарушения налогового законодательства. И таким образом, по мнению Сергиенко Р.А., организации как субъекты налогового права представляют собой упорядоченные коллективные образования, самостоятельно (от своего имени) выступающие в налоговых правоотношениях, обладающие определенным комплексом имущества и (или) совершающие определенные имущественные опе-

---

[1] См.: *Жильцов М.А.* Правосубъектность организации как работодателя: дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 10.

[2] См.: *Демьянович И.А., Абалдуев В.А.* Международно-правовой статус частных агентств занятости и его интерпретация в России // The Ninth International Scientific Conferenceon Private and Public Law Proceedings of the Conference. Orzechowska K. (Ed.) Vienna, Austria: «East West» Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, 2015. P. 83–87.

рации и самостоятельно несущие ответственность за нарушение налогового законодательства[1].

Ученый-административист Кононов П.И. дает следующее определение организации: «Организации – субъекты, состоящие из одного или нескольких (многих) индивидуальных субъектов и имеющие определенную организационно-штатную структуру, например административно-публичные органы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные учреждения, хозяйственные общества, политические партии и т.п.»[2]. Но то, что организация может состоять из одного индивидуального субъекта, – это скорее исключение из правила, а не само правило, поэтому вряд ли целесообразно включать данный признак в определение организации.

Если же обратиться к понятию коллективных субъектов, то Д.Н. Бахрах определял их как организованные, обособленные, самоуправляемые группы, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое целое, персонифицировано; для коллектива характерно объединение по каким-то интересам, целям, его функции дифференцированы и осуществляются на законных основаниях, используя собственные механизмы управления. Коллективные образования, по мнению ученого, в административно-правовых отношениях действуют от своего имени, на них как на целостное образование возлагаются обязанности, им предоставляются права, но вместе с тем в них исключена персонификация конкретных людей, поэтому изменения личного состава не могут отразиться на их правовом положении, названии или на его правосубъектности[3]. Среди видов коллективных субъектов Д.Н. Бахрах выделяет в том числе и организации, распространяя данные признаки и на них[4].

Организации рассматриваются в юридической литературе как объединения лиц физических той или иной численности, которые возглавляются определенны-

---

[1] См.: *Сергиенко Р.А.* Организация как субъект налогового права: дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 6–7.

[2] *Кононов П.И.* Указ. соч. С. 56.

[3] См.: *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 67.

[4] См.: Там же.

ми органами управления и имеют обособленное имущество, созданы для производства духовных или материальных ценностей, и для того, чтобы реализовывать иные потребности его членов[1].

Алексеев С.С. выделял такие требования к субъектам права – организациям: предпосылкой их правосубъектности обязательно является персонификация, которая выражена в организованном единстве соответствующего коллектива индивидов; они обладают внутренней структурой; их подразделения слиты в едином целом[2].

Таким образом, выделяются следующие признаки организации:

1) это образование, состоящее из индивидуальных субъектов (в исключительных случаях из одного);

2) выступает персонифицировано, единым целым;

3) сплоченность субъектов общей целью;

4) уполномоченные лица наделены правом выступать от имени организации и в ее интересах;

5) наличие прав и обязанностей, реализуемых в правовых отношениях;

6) имеет определенную организационно-штатную структуру.

Представляется, что данные признаки будут присущи любой организации, независимо от того, к субъектам какой отрасли права она относится. Если же обратиться к специфическим чертам организаций как субъектов административного права, то они будут проистекать из предмета правового регулирования данной отрасли. Права и обязанности субъектов административного права реализуются в сфере деятельности исполнительной ветви власти и государственного управления. Поэтому обязательным признаком организации как субъекта данной отрасли права будет являться обладание соответствующими правомочиями.

Таким образом, можно предложить универсальную конструкцию для определения понятия «организация» в любой отрасли права.

---

[1] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 331.

[2] См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 151.

Организация – это образование, состоящее из индивидуальных субъектов, объединенных общей целью, выступающее персонифицировано от своего имени и имеющее определенную организационно-штатную структуру и права и обязанности, реализуемые в правовых отношениях.

Для того чтобы сформулировать понятие организации как субъекта административного права, приведенное определение следует дополнить таким признаком, как наличие прав и обязанностей, реализуемых в административно-правовых отношениях.

Из этого следует, что организация как субъект административного права состоит из индивидуальных субъектов, объединенных общей целью, выступает персонифицировано от своего имени и имеет определенную организационно-штатную структуру, а также реализует права и обязанности в административно-правовых отношениях. Предложенная конструкция понятия «организация» позволяет использовать его и в других отраслях права, при дополнении признаком, связанным со спецификой соответствующего предмета правового регулирования.

Учитывая, что организации как субъекты права весьма разнообразны, необходимо проведение их классификации. Деление организаций на группы может проводиться по различным основаниям[1]. Например, их возможно подразделить на виды исходя из: 1) определенных целей создания: для производства материальных или духовных ценностей; для реализации законных прав и интересов их членов (предприятие, учреждение, общественное объединение, религиозное объединение; фонд); 2) того, является ли основной целью их деятельности извлечение прибыли (коммерческая и некоммерческая организация); 3) вида собственности (государственная, муниципальная, частная, общественная организации и др.)[2]. Также выделяются основания подразделения организаций на виды: в зависимости от наличия статуса юридического лица (организации, наделенные статусом юридического лица и не имеющие такового); в зависимости от организационно-

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 75.

[2] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 332–333.

правовой формы, от видов деятельности (промышленные, торговые, транспортные, образовательные, медицинские, спортивные и т.д.)[1].

Интересен подход П.И. Кононова, предлагающего подразделить организации на группы в зависимости сразу от нескольких оснований: от того, кем созданы, на какой форме собственности основаны и от чьего имени действуют организации, участвующие в административных правоотношениях. И таким образом, им выделены следующие группы организаций: 1) государственные; 2) муниципальные; 3) общественно-политические; 4) саморегулируемые; 5) потребительские; 6) частные[2].

В рамках каждого из приведенных оснований классификации организации также можно дифференцировать на подвиды. Так, например, перечень коммерческих и некоммерческих организаций – юридических лиц закрепляется в Гражданском кодексе РФ, что не препятствует его использованию в административно-правовой доктрине, так как каждая из этих видов организаций вступает и в отношения административно-правовые. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»[3] были изменен Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23 мая 2018 г.)[4] (далее – ГК РФ), которые можно рассматривать как значимый этап реформирования законодательства об организациях, определивший некоторые новые подходы к их классификации, что, в свою очередь, должно влечь внесение изменений и дополнений в законодательство, регулирующее статус соответствующего вида организаций, в том числе и касающиеся их административно-правового статуса.

Кроме того, п. 2 ст. 48 ГК РФ прямо закрепляет, что юридическое лицо должно быть зарегистрировано в Едином государственном реестре юриди-

---

[1] См.: Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 122–124.

[2] См.: *Кононов П.И.* Указ. соч. С. 70–72.

[3] См.: СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

[4] См.: СЗ РФ. 1994 . № 32. Ст. 3301; 2018. № 22. Ст. 3040.

ческих лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных кодексом. А это уже административно-правовые отношения.

Правовое закрепление закрытого перечня организационно-правовых форм юридических лиц осуществилось указанным положением[1]. Так, в соответствии с п. 2 ст. 50 ГК РФ к организационно-правовым формам коммерческих организаций относятся: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Пункт 3 той же статьи предусматривает, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах:

1) потребительских кооперативов, к которым относятся в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы;

2) общественных организаций, к которым относятся, в том числе политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления;

2.1) общественного движения;

3) ассоциаций (союзов), к которым относятся, в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные палаты;

4) товариществ собственников недвижимости, к которым относятся, в том числе товарищества собственников жилья;

5) казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;

---

[1] См.: *Ямшанов Б.* Роман с юридическим лицом // Российская газета. 2014. 29 июля.

6) общин коренных малочисленных народов Российской Федерации;

7) фондов, к которым относятся, в том числе общественные и благотворительные фонды;

8) учреждений, к которым относятся государственные учреждения (в том числе государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения;

9) автономных некоммерческих организаций;

10) религиозных организаций;

11) публично-правовых компаний;

12) адвокатских палат;

13) адвокатских образований (являющихся юридическими лицами).

Необходимость внесения столь значительных изменений в ГК РФ назрела давно, что и отмечалось П.В. Крашенинниковым[1].

Перечень некоммерческих организаций, приведенный в ГК РФ, породил ряд вопросов. В частности, к общественным организациям относятся политические партии, профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления. Ранее все эти формы, кроме территориальных общественных самоуправлений, являлись самостоятельными организационно-правовыми формами общественных объединений. Деятельность же территориальных общественных самоуправлений регулировалась законодательством о местном самоуправлении. Отнесение всех этих форм к общественным организациям должно повлечь и реформирование законодательства, регулирующее вопросы, относящиеся к общественным объединениям, включая и его административно-правовые аспекты.

По этому поводу следует присоединиться к мнению Е.А. Суханова о том, что Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ», безусловно, стал важным шагом на пути совершен-

[1] См.: Там же.

ствования отечественного гражданского законодательства как одной из главных составных частей общей реформы, предусмотренной Концепцией развития гражданского законодательства РФ 2009 г. Вместе с тем новая редакция гл. 4 ГК РФ во многих своих правилах далеко отошла от положений данной Концепции, в результате закрепление получили крайне спорные положения и подходы, реализация и эффективность которых вызывают серьезные сомнения[1].

Статья 65.1 ГК РФ, кроме того, закрепила такое нововведение, которое опять же имеет и административно-правовую направленность, как подразделение всех юридических лиц на корпоративные и унитарные организации (хотя и эта классификация имеет исторические корни и содержалась в советском законодательстве, а именно в ст. 13 ГК РСФСР 1922 г. юридические лица были подразделены на «объединения лиц» (а именно корпорации) и «учреждения» (т.е. унитарные организации))[2].

В Концепции развития гражданского законодательства РФ указывалось на важность и значение этого подразделения юридических лиц. В соответствии с п. 1.5 раздела III данного документа представлялось целесообразным законодательное закрепление деления юридических лиц, исходя из их организационной структуры, на корпорации (основой построения которых было членство) и некорпоративные юридические лица. Одна группа должны состоять из хозяйственных обществ и товариществ, производственных кооперативов и большинства некоммерческих организаций, а вторая группа должна быть представлена унитарными предприятиями, фондами и учреждениями. Эти положения и были воплощены впоследствии в ГК РФ. Также в рассматриваемой Концепции было отмечено, что такое деление позволило бы урегулировать в общем (единообразно в мере определенной как для организаций коммерческих, так и для некоммерческих) не только управленческую структуру и компетенцию (статус) органов корпораций, а также и ряд их отношений внутренних, которые вызывают споры

---

[1] См.: *Суханов Е.А.* Американские корпорации в российском праве (о новой редакции гл. 4 ГК РФ) // Вестник гражданского права. 2014. № 5. С. 8–9.

[2] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

практические (например, возможность оспаривать решения как общих собраний, так и других коллегиальных органов, и условия исключения или выхода из участия в них). Такая регламентация может осуществляться в отношении информационных прав участников, когда право на управление корпорацией оказывается неполным, если у участника нет необходимой информации о соответствующем юридическом лице. Право на то, чтобы ознакомиться с протоколами общего собрания, а также документами бухгалтерской отчетности и т.д., должно быть у участника не только общества хозяйственного, но и любой корпорации[1].

Вышеуказанное основание классификации можно обозначить как возможность (либо отсутствие таковой) для учредителей (участников, членов) организаций участвовать в управлении ими.

Те юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с п. 1 ст. 65.3 ГК РФ, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, публично-правовые компании.

---

[1] См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

К последним в основном относятся организации, наделяемые полномочиями публичными.

Таким образом, предлагается рассматривать одним из оснований разграничения организаций – юридических лиц на корпоративные и унитарные юридические лица возможность учредителям (участникам, членам) организаций участвовать в управлении ими. Закрепление его в ГК РФ не препятствует использованию в науке административного права, тем более что речь идет о вопросах управления организацией.

Исследуя различные подходы к систематизации данных субъектов, четко прослеживается стремление практически всех авторов среди прочих групп выделять такие виды организаций, как государственные и негосударственные.

На подобное положение указывалось еще А.В. Мицкевичем, отмечавшем, что является наиболее существенным деление организаций на общественные и государственные[1]. Эти же группы организаций не обошел вниманием и Алексеев С.С., также подразделявший организации на общественные и государственные, обладающие внутренней структурой[2].

Конечно, сейчас такая дифференциация стала неактуальной в связи с происшедшими в нашей стране реформами, закрепившими на основе принятой в 1993 году Конституции РФ[3] многообразие различных форм собственности. Вследствие чего организации, которые не являются государственными, не всегда относятся только к общественным. Поэтому в юридической литературе при рассмотрении вопросов, связанных с коллективными субъектами права, принято разделять последних на государственные и негосударственные. При этом основания такого

---

[1] См.: *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 40.

[2] См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 151.

[3] См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

подразделения называются различные: природа организации[1], форма собственности[2].

На наш взгляд, в основе данного деления находятся два взаимосвязанных критерия: 1) характер полномочий организации; 2) то, от чьего имени она выступает. А такое основание, например, как природа организации, представляется слишком общим. Следуя же критерию формы собственности, можно выделить еще ряд подвидов организаций: муниципальные, частные и т.д.

Руководствуясь обозначенными основаниями, к государственным организациям предлагается относить: органы государственной власти, государственные унитарные предприятия, государственные учреждения, государственные корпорации, публично-правовые компании.

К негосударственным организациям относят: муниципальные и частные организации, религиозные организации, общественные объединения и др. Суммируя приведенные выше точки зрения на возможность выделения организаций публичного и частного права, можно констатировать то, что среди негосударственных организаций также выделяются и организации, наделенные определенными властными полномочиями. Так, среди органов публичной власти в том числе называются и негосударственные организации, которые обладают административно-публичными полномочиями[3].

В связи с этим в качестве отдельного вида субъектов административного права предлагается выделить негосударственные организации, наделенные отдельными публичными полномочиями.

Кроме того, существуют еще и общественно-государственные организации, которые представляют собой синтез признаков и государственных, и негосударственных структур. К ним следует отнести как непосредственно эти организации[4],

---

[1] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Указ. соч. С. 52.

[2] См.: Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 124.

[3] См., например: *Стахов А. И., Кононов П.И.* Административное право России: учебник. М., 2018. Ч. 1. С. 62–63.

[4] См., например: Указ Президента РФ от 11 декабря 2015 г. № 617 «О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7145.

так и таких субъектов, как общественные палаты, общественные советы и т.д., поскольку они создаются также с участием государства.

Также особый статус имеют такие субъекты права, как государство, субъекты федерации, муниципальные образования[1].

А.В. Стерлигов к организациям как субъектам правоотношений, кроме государственных и негосударственных, предлагает еще отнести и «российское государство в целом»[2]. Хотя оно, так же как и субъекты РФ, муниципальные образования, может являться субъектом права, а не субъектом правоотношений. По этому критерию данную категорию субъектов предлагается выделить в отдельный вид наряду с физическими лицами и организациями, объединив их в единый термин «государственно-территориальные образования».

Здесь следует согласиться с мнением С.И. Архипова, что «государство как правовая корпорация есть организационно сложный, составной субъект права, не единый замкнутый союз, а множество открытых, взаимодействующих между собой правовых объединений (муниципальных, региональных и т.д.)»[3].

Стахов А.И. и Кононов П.И. предлагают в зависимости от места и роли субъектов административного права в конкретных административно-правовых отношениях выделять: 1) органы публичной власти, среди которых органы исполнительной власти и муниципальные органы, иные государственные и негосударственные органы и организации, наделенные административно-публичными полномочиями; 2) корпоративные административные органы; 3) невластвующие субъекты[4]. Государство в качестве субъекта административных правоотношений у указанных авторов справедливо не названо.

Итак, субъект административного права – это государственно-территориальное образование, организация, физическое лицо, которые могут

---

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 66.

[2] *Стерлигов А.В.* Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций: дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. С. 35.

[3] *Архипов С.И.* Субъект права: теоретическое исследование: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 18.

[4] См.: *Стахов А. И., Кононов П.И.* Указ. соч. С. 62–63.

быть участниками административно-правовых отношений, то есть наделены конкретными правами, обязанностями, содержащимися в нормах административного права и реализуемыми не только по их инициативе. Данное понятие в полном объеме отражает именно признаки субъекта административного права, а не административно-правового отношения.

В зависимости от объема властных полномочий субъектов административного права можно классифицировать следующим образом: государственно-территориальные образования; государственные организации (и их должностные лица); общественно-государственные организации; негосударственные организации, наделенные публичными полномочиями; негосударственные организации и физические лица, не наделенные публичными полномочиями.

Публичные полномочия негосударственных организаций – это те полномочия, которые выходят за рамки отношений внутри организации, то есть относятся к другим субъектам, не являющимся членами или участниками данных организаций. Они должны быть переданы негосударственным структурам только на основе закона.

Под организацией следует понимать образование, состоящее из индивидуальных субъектов, объединенных общей целью, выступающее персонифицировано от своего имени и имеющее определенную организационно-штатную структуру и права и обязанности, реализуемые в правовых отношениях. Организация как субъект административного права – это образование, состоящее из индивидуальных субъектов, объединенных общей целью, выступающее персонифицировано от своего имени и имеющее определенную организационно-штатную структуру, а также реализующее права и обязанности в административно-правовых отношениях. В зависимости от характера полномочий и того, от чьего имени они выступают, все организации подразделяются на: государственные; негосударственные организации, наделенные отдельными публичными полномочиями; негосударственные организации, не наделенные публичными полномочиями, и общественно-государственные.

Предлагаются следующие критерии классификации организаций:

1) характер полномочий организации, а также от чьего имени она выступает;
2) основная цель деятельности организации;
3) вид собственности;
4) обладание статусом юридического лица;
5) организационно-правовая форма;
6) деятельность в определенной сфере или отрасли регулирования;
7) возможность учредителям (участникам, членам) участвовать в управлении.

Специфические признаки, присущие негосударственным организациям, будут рассмотрены далее. Статус других субъектов административного права затрагивается в следующих главах диссертационного исследования постольку, поскольку это будет необходимо для раскрытия особенностей правового положения негосударственных структур.

Представляется, что изучение современного состояния правового регулирования статуса негосударственных организаций невозможно без обращения к историческим его аспектам.

§ 1.2. Генезис правовых основ регламентации негосударственных организаций

Исследование генезиса правовых основ регламентации негосударственных организаций необходимо для дальнейшего совершенствования их современного состояния.

Историческая обусловленность правовых категорий и институтов позволяет лучше понять содержание, истоки и перспективы развития последних. Конкретно-исторический подход предполагает их рассмотрение не только в рамках определенной исторической эпохи, но и в границах данного государства, т.е. с учетом воздействия на них местных традиций, политической и правовой культуры и т.п.,

сложившихся в конкретный исторический период в условиях их постоянного развития[1].

Изучение данного процесса позволяет определить особенности в технологии регулирования и установить наиболее продуктивные и целесообразные подходы в разных исторических периодах, что позволит, в свою очередь, усовершенствовать правотворческую и правоприменительную деятельность государственных органов[2].

Различия в целях деятельности негосударственных организаций обусловили и специфику пути их развития. В связи с этим неодинакова история правового регулирования коммерческих и некоммерческих организаций.

В развитии законодательства о коммерческих негосударственных организациях можно выделить следующие этапы на основе объема регулирования их видов и элементов статуса: 1-й этап: начало регулирования – конец XVIII в. – 1-я половина XIX в.; 2-й этап: дореволюционный период – 2-я половина XIX в. – 1917 г.; 3-й этап: советский период регулирования – 1917 г. – 1994 г.; 4-й этап: современный период регулирования коммерческих негосударственных организаций – 1994 г. – по настоящее время. Первый этап характеризуется зарождением правовых основ деятельности коммерческих организаций.

В России купечество занимало особое место. Оно начало рано объединяться в корпорации (гильдии), которые назывались сотнями, действовавшими при церкви. Наиболее привилегированное купеческое общество «Ивановского ста» существовало при церкви Иоанна Предтечи в Новгороде. Его устав был дан князем Всеволодом-Гавриилом около 1135 г.

Так, А.В. Стерлигов отмечает, что уже более четкое правовое регулирование взаимоотношений корпораций и государства можно найти в период развития абсолютизма, например. В важном законе в конце XVIII в., который назывался Жалованная грамота городам (Грамота на права и выгоды городам Российской импе-

---

[1] См.: *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 347.

[2] См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 76.

рии от 21 апреля 1785 г., изданная Екатериной II) регулировались обязанности и права купечества, устанавливался порядок записи в гильдии, определялись объекты собственности купцов в статьях 92–122)[1].

Эти события ознаменовали собой первый этап регулирования деятельности коммерческих негосударственных организаций, для которого было характерно: 1) фрагментарное нормативное регулирование отдельных вопросов статуса зарождающихся коммерческих организаций; 2) закрепление в нормативных актах отдельных видов коммерческих организаций; 3) регулирование актами подзаконного характера.

На втором этапе развития нормативных основ статуса коммерческих организаций закрепляются уже некоторые их организационно-правовые формы в актах высшей юридической силы. Так, российскому законодательству XIX – начала XX в. были известны четыре формы товарищества, или организационно-правовые формы юридических лиц, представлявших собой субъектов предпринимательской деятельности: артель, полное товарищество, товарищество на вере, акционерное товарищество. Ими не исчерпывались все возможные формы юридических лиц, существовавшие на практике. Наименования «товарищество по участкам», «компания на акциях», «акционерные общества» и «товарищества на паях» Свода законов, по сути, отражали одну и ту же организационно-правовую форму юридического лица – акционерное товарищество, или, как её еще называли в литературе, акционерная компания[2].

На основе анализа историко-правового материала Ю.В. Стукалова делает вывод о том, что российское дореволюционное законодательство, направленное на регламентацию деятельности юридических лиц, формировалось постепенно вслед за появлением все большего их числа, и лишь в XIX в. институт юридического лица впервые стал регламентироваться на законодательном уровне: Указом императора Александра I от 6 сентября 1805 г. № 21.900 «Об ответственности акцио-

[1] См.: Там же. С. 18–19.

[2] См.: *Стукалова Ю.В.* Юридические лица как субъекты предпринимательской деятельности в России XIX – начала XX века: историко-правовое развитие и теоретическое осмысление: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 20.

нерных компаний в случае взыскания одним складочным капиталом», Манифестом императора Александра I от 1 января 1807 г. № 22.418 «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий», Положением о компаниях на акциях от 6 декабря 1836 г., вошедших впоследствии в главу «О товариществе» Свода законов Российской империи и воспроизведенных в Уставе торговом (раздел «О торговом товариществе»)[1].

Свод законов Российской империи – это первая инкорпорация норм гражданского права, включая нормы о коммерческих организациях. В России она была произведена М.М. Сперанским в 1-й половине XIX в.

К концу XIX в. положения Свода законов сильно устарели, и началась разработка нового закона — Гражданского уложения. Первая его часть была завершена в 1913 г., но не была введена в действие, так как началась Первая мировая война.

К началу XX в. предпринимательской деятельностью в России занималось около пяти миллионов человек. В этот же период было основано порядка полутора тысяч акционерных обществ, процветал частный и семейный бизнес. Во время революции 1917 г. законодательство о коммерческих организациях приостановило свое развитие[2].

Таким образом, заканчивается второй этап регулирования деятельности коммерческих негосударственных организаций, который характеризуется следующими признаками: 1) закреплением организационно-правовых форм коммерческих организаций, в связи с чем их деятельность приобретает массовый характер; 2) принятием нормативных актов законодательного характера о статусе коммерческих организаций; 3) комплексным правовым регулированием вопросов их деятельности.

После отмены в 1917 г. законов Российской империи основные средства производства были национализированы. Таким образом, произошел переход к 3-му

---

[1] См.: Там же. С. 17–18.

[2] См.: *Берестюк В.* История предпринимательства в России: этапы становления. URL: https://www.syl.ru/article/74752/istoriya-predprinimatelstva-v-rossii-etapyi-stanovleniya (дата обращения: 25.12.2017).

историческому этапу развития законодательства о коммерческих организациях, характеризующемуся наличием в основном организаций, находящихся в государственной собственности, и появлением первого кодифицированного акта, закрепляющего их статус.

История регулирования деятельности коммерческих организаций была возобновлена с принятием первого советского Гражданского кодекса РСФСР в 1922 г.[1] Юридические лица в нем подразделялись на четыре вида: государственные, частные, смешанные и общественные. Они были наделены специальной правоспособностью и должны были действовать в соответствии с уставами.

Важной вехой в развитии законодательства о коммерческих организациях явилось принятие Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик в 1961 г.

Статья 18 данного документа к коммерческим организациям относила: хозяйственные общества, товарищества; производственные кооперативы; арендные предприятия; коллективные предприятия государственных, иных предприятий, которые основаны на праве хозяйственного ведения переданным им имуществом учредителей; объединения хозяйственные указанных лиц юридических. В основном они находились в государственной собственности и являлись, таким образом, государственными.

Положения Основ дополнялись и конкретизировались Гражданскими кодексами республик в составе СССР.

На третьем этапе генезиса правовых основ регламентации деятельности коммерческих негосударственных организаций можно выделить следующие его особенности: 1) регулирование статуса организаций, в основном находящихся в государственной собственности, и практически отсутствие в законодательстве норм о негосударственных организациях; 2) принятие кодифицированных нормативных актов, предусматривающих разнообразие организационно-правовых форм коммерческих организаций.

---

[1] См.: Собрание узаконений РСФСР (далее – СУ РСФСР). 1922. № 71. Ст. 904.

На смену Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик 1961 г. пришел современный ГК РФ, первая часть которого была принята лишь в 1994 г. и который, в отличие от предыдущих нормативных актов советского периода, регулирующих статус юридических лиц, закрепил уже различные формы собственности, в том числе и негосударственные. Это ознаменовало собой начало современного этапа развития законодательства о коммерческих организациях, который характеризуется, в свою очередь, дальнейшей необходимостью совершенствования норм, регулирующих их административно-правовой статус.

Объединения людей часто не дифференцировались по характеру выполняемых функций, что происходило в течение довольно длительного времени. При этом они сочетали и экономические цели, и задачи свободной профессиональной организации или организации политической. Только в период перехода от феодального строя к периоду, когда происходит провозглашение формального равенства, в том числе к равному праву на выборы, свободе союзов, становящиеся институтом политическим, необходимым для того, чтобы демократическое государство нормально функционировало[1].

Необходимо выделить следующие этапы развития законодательства о некоммерческих организациях в Российском государстве, формулируемые с учетом объема и уровня регулирования их деятельности: 1-й этап: дореволюционный период – до 1917 г.; 2-й этап: советский период – 1917 г. – 1990 г.; 3-й этап: переходный период – с 1990 г. – 1995 г.; 4-й этап: современный период – с 1995 г. и по настоящее время.

Для первого этапа характерно зарождение нормативной базы регулирования отдельных вопросов деятельности некоммерческих организаций. В нормативных актах дореволюционной России – Уставе Благочиния 1702 г., нормальных уставах 1836 г. – закреплялась деятельность некоторых частных обществ и союзов. В связи с расширением круга аспектов, связанных с государственными отношениями с церковью, начинается регламентация и отдельных вопросов деятельности религи-

[1] См.: *Юрьев С.С.* Правовой статус общественных объединений: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1995. С. 11–12.

озных организаций. Они, в частности, занимают одно из значительных мест в «Своде законов Российской империи». Эта часть «Свода» была положена в основу канонического права Русской православной церкви[1].

В соответствии с Циркуляром Министерства внутренних дел 1905 г. при нем образовывались присутствия по делам об обществах, контролировавшие их деятельность[2].

Так, в 1906 г. было создано губернское по делам об обществах присутствие Министерства внутренних дел при канцелярии Симбирского губернатора. Оно занималось тем, что регистрировало вновь созданные в губернии общества и осуществляло надзор за их деятельностью. Им велись дела об их учреждении, изменении Уставов и закрытии обществ: дела об учреждении профессиональных обществ рабочих и служащих, торговых и промышленных предприятий; потребительских, благотворительных, спортивных, музыкально-драматических обществ; религиозных обществ; библиотек-читален, касс взаимопомощи, губернского музея и т.д.[3]

Примерами обществ, действовавших в дореволюционной России, являются: Всероссийское общество поощрения художников, появившееся в 1820 г.; Русское географическое общество, созданное в 1845 г.; общество Красного Креста, созданное в 1867 г.; Русское театральное общество – в 1894 г. и др.

17 апреля 1905 г. был издан Указ императора Николая II «Об укреплении начал веротерпимости», принятый не без влияния революционной ситуации[4]. Он стал первым в ряду государственных актов в XX в., призванным реформировать отношения между государством и церковью.

В начале XX в. также происходило и зарождение правового регулирования статуса политических партий.

---

[1] См.: Там же. С. 16–17.

[2] См.: *Карлина Т.Д.* Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 11.

[3] См.: ОГБУ «Государственный архив Ульяновской области». URL: http://www.ogugauo.ru/funds/index.php?act=fund&id=428076 (дата обращения: 27.09.2017).

[4] См.: Свобода убеждений, совести и религии в современной России: специализир. информ.-аналит. докл.: монография / А.В. Бабушкин и др.; сост. и общ. ред. С.А. Бурьянов, Н.В. Костенко. М., 2007. URL: http://www.mhg.ru/files/007/svsov.pdf (дата обращения: 25.09.2017).

Право на свободную деятельность объединений (и прежде всего политических партий) было провозглашено 17 октября 1905 г. в Императорском манифесте «Об усовершенствовании государственного порядка». 4 марта 1906 г. были приняты Временные правила об обществах и союзах. Они действовали до окончания существования Российской империи[1]. В соответствии с названным Императорским манифестом населению даровались «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»[2].

Правовой статус партий, по мнению Н.В. Мининой, не имел четкого закрепления в законодательстве России в начале XX в., вместе с тем процесс их становления и функционирования регламентировался целым комплексом нормативных правовых актов. Кроме вышеназванных, специальным законодательством о политических партиях следует считать и комплекс актов, устанавливающих статус Государственной думы (Учреждение Государственной думы от 6 августа 1905 г., от 20 февраля 1906 г., детерминировавшие одновременно со статусом депутата Государственной думы и статус члена партийной фракции), а также избирательное законодательство, включившее в себя Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. (с изм. от 11 декабря 1905 г.) и Положение о выборах от 3 июня 1907 г.[3]

Так, Автономов А.С. отмечает то, что в 1917 г. в России существовала многопартийная система. Ряд партий принимал участие в работе II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов (25–27 октября 1917 г.): большевики, эсеры, меньшевики-интернационалисты и представители других левых

---

[1] См.: *Юрьев С.С.* Указ. соч. С. 11–12.

[2] Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг.: сборник законов, манифестов, указов Пр. Сенату, рескриптов и положений комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя, 1909. С. 150–151. URL: http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/35000/ (дата обращения: 28.09.2017); Мелешкин И. Манифест 17 октября 1905 г. // Коридоры власти. 2005. 24 нояб. (№ 11).

[3] См.: *Минина Н.В.* Законодательная база становления и функционирования политических партий России в начале XX века: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 13–14.

групп. Однако уже к 1924 г. в СССР прекратили свое существование все политические партии, за исключением Компартии[1].

Начавшийся в начале XX в. процесс формирования нормативных основ многопартийности и институционализация политических партий был завершен введением в действие двух актов Временного правительства в 1917 г.: 1) постановления «О союзах и собраниях» от 12 апреля 1917 г., где впервые в российской истории устанавливался порядок государственной регистрации политических партий судебным органом, присваивавшим им и статус юридического лица одновременно; 2) Положения о выборах в Учредительное собрание от 2 октября 1917 г., заложивший фундамент для формирования демократической пропорциональной избирательной системы и применения при выборах принципа партийности. События Первой мировой войны повлияли на инволюцию в российской многопартийности начала XX в., ускорив установление однопартийной системы в стране, и обуславливались иными факторами объективного характера, к которым следует отнести: 1) свержение монархии, служившей политико-правовой основой сложившейся многопартийной системы; 2) постепенное исчезновение русской интеллигенции, выступавшей социальной основой российских партий; 3) нежизнеспособность Временного правительства в качестве властной структуры, пытавшегося оказывать влияние на переориентацию большинства партий и усиливать левый партийный фланг; 4) глубокий кризис правосознания и значительное ослабление правопорядка и законности в стране; 5) особенности несбалансированной и нестабильной партийной системы, проявлявшихся полярностью партийных идеологий и оппозиционности государственной власти[2]. Необходимо также отметить, что актами Временного правительства «О собраниях и союзах» (принято12 апреля 1917 г.) и «О регистрации товариществ, обществ и союзов» (принято 21 июня 1917 г.) устанавливался порядок судебный в отношении регистрации некоммерческих организаций. Так, данное полномочие было отнесено к компетенции окружных судов, для чего в их структуре специально со-

[1] См.: *Автономов А.С.* Указ. соч. С. 345.
[2] См.: *Минина Н.В.* Указ. соч. С. 14–15.

здавались регистрационные отделы. При нерассмотрении же заявления о регистрации в месячный срок общественное объединение считалось зарегистрированным. Не допускалась деятельность объединения лишь в случаях нарушения его членами уголовного законодательства[1].

Но указанный порядок просуществовал недолго, так как произошла Октябрьская революция 1917 г., которая ознаменовала собой окончание первого этапа правового регулирования деятельности некоммерческих организаций. Характерными чертами данного периода являются: 1) фрагментарное нормативное регулирование отдельных вопросов деятельности, а также определенных видов некоммерческих организаций; 2) как следствие фрагментарности правового регулирования – функционирование некоторых видов некоммерческих организаций, не имеющих массового характера; 3) передача полномочий по осуществлению контроля и надзора относительно некоммерческих организаций разнородным органам государственной власти: исполнительной, судебной.

Второй этап развития законодательства о некоммерческих организациях – после Октябрьской революции 1917 г. и до 1990 г. Он характеризовался достаточно активным увеличением числа добровольных объединений при невозможности создания политических и религиозных организаций. При этом должная законодательная база деятельности объединений отсутствовала. При наличии различного рода нормативных актов единый правовой акт именно в форме закона на данном этапе принят не был. Следует отметить, что в 20-е гг. XX в. в России, несмотря на противоречивость и разнонаправленность происходящих тогда процессов, различные общественные организации, клубы, движения создавались довольно интенсивно по инициативе самих граждан и активно участвовали в общественной жизни[2].

Но при этом нормативной основой их деятельности выступали подзаконные правовые акты.

---

[1] См.: *Норкин А.И.* Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14.

[2] См.: *Автономов А.С.* Указ. соч. С. 380.

Ряд положений, регулирующих порядок создания и функционирования различных объединений, был установлен в 1922 г. следующими документами: постановлением Президиума ВЦИК РСФСР, принятым 12 июня 1922 г., «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений. О регистрации этих организаций»[1]; постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и надзора за ними» от 3 августа 1922 г.[2]; инструкциями ВЦИК «О регистрации обществ, союзов и объединений»[3] и «О выдаче разрешений на созыв съездов и собраний различных организаций, союзов и объединений», принятыми 10 августа 1922 г.[4] В 1928 г. было издано постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли»[5]. В том же году в него вносятся изменения[6]. Все эти нормативные акты имели республиканский уровень. Первый акт СССР об общественных объединениях был принят 9 мая 1924 г. – постановление ЦИК и СНК СССР «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними»[7]. Полномочия по регулированию нормативному, контролю за тем, чтобы соблюдались соответствующие нормы, правила обществами и союзами, осуществлялись таким органом исполнительной ветви власти как НКВД.

В СССР на рубеже 20–30-х гг. XX в. утверждается тоталитарный политический режим. Развитие правового регулирования деятельности объединений надолго приостанавливается.

6 января 1930 г. было издано постановление ЦИК и СНК СССР «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели

---

[1] См.: СУ РСФСР. 1922. № 40. Ст. 477.
[2] См.: СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 622.
[3] См.: СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 623.
[4] См.: СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 624.
[5] См.: СУ РСФСР. 1928. № 22. Ст. 157.
[6] См.: СУ РСФСР. 1928. № 108. Ст. 677.
[7] См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 5. Ст. 167.

извлечения прибыли»[1]. Оно действовало до вступления в силу 1 января 1991 г. Закона СССР «Об общественных объединениях»[2].

Вместе с тем республики, входящие в состав СССР, самостоятельно могли принимать нормативные акты, регулирующие порядок создания и деятельности объединений граждан. Так, например, 10 июля 1932 г. в РСФСР был принят такой акт о деятельности добровольных обществ. А именно им являлось Положение о добровольных обществах и союзах, принятое Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР[3]. Данный документ регулировал правовой статус указанных в нем объединений, в том числе закреплял требования к их уставам, вопросы контрольно-надзорной деятельности, ответственности добровольных обществ и союзов и др.

Статус же иностранных и международных организаций, действующих на территории СССР, был урегулирован постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 7 сентября 1932 г. «О порядке деятельности в пределах Союза ССР иностранных и международных добровольных обществ и союзов»[4]. Указанные акты просуществовали до вступления в силу в 1991 г. Закона СССР «Об общественных объединениях».

Что же касается деятельности религиозных организаций, то в 1918 г. был издан Декрет СНК «Об отделении церкви от государства и школы от церкви»[5], в соответствии с которым церковные общества не обладали правами юридического лица. Следующим нормативным актом, который урегулировал статус религиозных организаций, стало постановление ВЦИК и СНК РСФСР 1929 г. «О религиозных объединениях»[6]. Однако и это постановление не предусматривало признания прав юридического лица за ними. В 1944 г. все же было принято решение предоставить религиозным организациям право с разрешения государственных органов строить, арендовать или покупать необходимые для нужд таких органи-

---

[1] См.: Собрание законов СССР. 1930. № 7. Ст. 76.

[2] См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

[3] См.: СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.

[4] URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=30747 (дата обращения: 03.01.2017).

[5] См.: СУ РСФСР. 1918. № 18. Ст. 263.

[6] См.: СУ РСФСР. 1929. № 35. Ст. 353.

заций помещения, приобретать транспортные средства, иметь специальные духовные учебные заведения, готовящие кадры священнослужителей, мастерские для изготовления в необходимом количестве предметов культа, издавать религиозную литературу. Религиозным организациям частично был возвращен статус юридических лиц, хотя прямо об этом не говорилось[1].

В заключение характеристики второго этапа развития законодательства об объединениях граждан можно согласиться с положением о том, что особенно много существовало в этот период форм, в которых население участвовало в процессе обеспечения общественного порядка. Так, по мнению С.Б. Денисова, такое участие населения в содействии правоохранительным органам выражалось, например, в формах ночных караулов, сельских исполнителей, комиссий общественного порядка, обществ содействия милиции, групп охраны общественного порядка, добровольных народных дружин, товарищеских судов, студенческих служб безопасности[2].

Таким образом, после Великой Октябрьской социалистической революции наблюдается бурный рост общественной самодеятельности. С 1917 г. создаются добровольные отряды охраны порядка, с 1925 г. помощь милиции оказывают административные комиссии, с 1926 г. – комиссии общественного порядка. В 1928 г. возникли добровольные общества содействия милиции, которые в 1932 г. были реорганизованы в бригады содействия милиции (далее – БСМ), в 50-е вместо БСМ началось создание добровольных народных дружин, которые отличались массовостью. В 1954 г. организуются группы комсомольских активистов, а затем и комсомольских патрулей. В 1973. г. на базе ЖЭКов создаются опорные пункты милиции. Позднее появились комиссии и группы общественного контроля, комсомольские отряды дружинников[3].

---

[1] См.: *Автономов А.С.* Указ. соч. С. 385.

[2] См.: *Денисов С.Б.* Концептуальные основы участия граждан в обеспечении общественного порядка: история и современность // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: мат. Международ. научно-практ. конф., посвящ. 100-летию Саратов. ун-та. Саратов, 2009. С. 633.

[3] См.: *Гаврилов А.М.* Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 7.

Учеными, исследовавшими вопросы правового статуса объединений граждан, предлагались классификации объединений данного периода. Так, Карлина Т.Д. называет среди добровольных обществ и их союзов, действовавших в 30-х гг., культурно-просветительские, научные, музыкальные, научно-технические общества[1]. Представляется, что данную классификацию необходимо дополнить таким видом обществ, имевших большое распространение в СССР, как общества, оказывающие содействие в охране общественного порядка.

При делении объединений общественных на виды в СССР использовался часто такой критерий, как значение в жизни политической. Подразумевалось деление организаций общественных на «первостепенные» и «второстепенные». Поэтому сначала называлась Коммунистическая партия СССР, а затем остальные организации.

Например, Ю.М. Козлов представлял систему организаций общественных таким образом: во-первых, КПСС; во-вторых, массовые организации, союзы профессиональные, ВЛКСМ, общества добровольные, их союзы; в-третьих, органы самодеятельности общественной, в том числе и родительские комитеты, уличные, домовые комитеты[2].

Основание деления организаций на такие виды Козловым Ю.М. прямо не называлось, но подразумевалось. В качестве основания здесь выступает значение и роль общественных организаций.

В связи с этим можно согласиться с мнением Д.В. Шутько о том, что хотя функционирование объединений общественных было возможно и при режиме коммунистическом, но они все же являлись формальными образованиями, а точнее как бы все были помощниками одной и той же руководящей партии, а именно ее аппарата[3]. Такое деление отражало иерархическую соподчиненность организаций.

---

[1] См.: *Карлина Т.Д.* Указ. соч. С. 12.

[2] См.: *Козлов Ю.М.* Советское административное право: пос. для слушателей. М., 1984. С. 106.

[3] См.: *Шутько Д.В.* Конец однопартийности // Библиотека журнала «Социальная защита». Вып. 11. 1996. № 12. С. 4.

За основу классификации организаций общественных был выбран и количественный критерий в отношении членства в них. Например, Бочкова Т.А. отмечала, что организации, объединявшие трудящихся, делились на общественные организации массового характера (комсомол, партия, кооперация); творческие союзы и добровольные общества, органы самодеятельности общественной[1]. В результате следует такой вывод - объединения граждан подразделялись на массовые и немассовые.

Вместе с тем, несмотря на тоталитарный режим, институты гражданского общества – как то добровольные объединения граждан – довольно активно функционируют. Но, конечно, их деятельность осуществляется под управлением государства. Поэтому отсутствуют, например, политические партии. Но зачатки демократии, по мнению А.С. Автономова, позволяют сделать переход в конечном итоге к следующему этапу: «Именно наличие таких зародышей гражданского общества при тоталитаризме позволяет перейти к демократии или авторитаризму, поскольку для этого необходимо гражданское общество хотя бы и на самых ранних ступенях формирования и развития»[2].

С конца 1980-х годов в России возникло более пяти тысяч партий и движений. Большинство из них распалось после учредительных собраний[3]. Таким образом, происходил переход к следующему – третьему этапу развития законодательства о некоммерческих организациях.

Характерными чертами же второго этапа, начавшегося после Октябрьской революции 1917 г. и продлившегося до 1990 г., являются: 1) отсутствие единого законодательного акта об объединениях граждан, регулирование их статуса различными подзаконными актами; 2) отсутствие права на создание политических партий и религиозных объединений; 3) реализация функции государства по передаче некоторых своих полномочий общественным структурам.

---

[1] См.: *Бочкова Т.А.* Служащие общественных организаций как субъекты административного права // Субъекты советского административного права: межвузов. сб. науч. трудов. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1985. С. 54.

[2] *Автономов А.С.* Указ. соч. С. 359–360.

[3] См.: *Шемелин А.В.* Генезис политических партий в России и электоральные предпочтения граждан РФ (политико-правовые аспекты) // История государства и права. 2008. № 1. С. 25.

Третий этап развития регулирования статуса некоммерческих организаций был ознаменован принятием первого в истории государства Закона СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях»[1]. Также в этот период был урегулирован и статус религиозных организаций. Впервые в СССР свобода вероисповедания и право религиозных организаций на получение статуса юридического лица закрепляются на законодательном уровне тоже в 1990 г. Такую возможность предусмотрел Закон РСФСР от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий»[2]. Как и любой первоначальный опыт нормативного регулирования, данный закон был несовершенен. Многие аспекты создания и деятельности религиозных объединений в нем остались неурегулированными. В значительной мере это было обусловлено тем, что в 1990 г. страна только начинала освобождаться от атеизма в вероисповедной политике и никто, в том числе законодатели, не мог точно спрогнозировать, как в новых исторических условиях будет реализовываться свобода совести[3]. А принятие в 1993 г. Конституции РФ и закрепление в ней права на свободу совести и свободу вероисповедания в ст. 28 дало толчок дальнейшему развитию законодательства о религиозных объединениях.

В преамбуле Закона СССР «Об общественных объединениях» было провозглашено то, что право на создание объединений – это неотъемлемое право человека и гражданина в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека. Это положение получило отражение не только в Конституции СССР, но было закреплено и конституциями союзных и автономных республик. Также было сказано о том, что государство, которое заинтересовано в развитии социальной и политической активности граждан, творческой инициативы, участия граждан в управлении обществом и государством, гарантирует свободу создания объединений.

По мнению А.И. Норкина, в данном Законе СССР были довольно успешные попытки классифицировать общественные объединения. При этом он ссылается

---

[1] См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

[2] См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 5.

[3] См.: *Шахов М.О.* Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. М., 2013. С. 52.

на ст. 16 Закона, где речь шла о политических партиях, массовых общественных движениях и профсоюзах[1]. Но в данной статье указанные объединения просто были отдельно выделены вследствие их значимости. А общий перечень был дан в ст. 1 и предусматривал, что объединениями общественными признавались и партии, и движения массовые, а также ветеранские, женские, молодежные, детские, физкультурно-спортивные, культурно-просветительские, научные, технические организации, организации инвалидов, иные общества добровольные, ассоциации, землячества, творческие союзы, фонды, профессиональные союзы и другие объединения граждан. При этом из смысла статьи, перечень не был исчерпывающим, а оставался открытым, что на практике вызывало вопросы при признании конкретной организации общественным объединением.

Если же говорить о классификации общественных объединений, то в ст. 6 Закона СССР она была проведена по территориальному признаку. Так, в ч. 1 данной статьи говорилось о том, что в СССР создаются и действуют общесоюзные, республиканские (союзных и автономных республик), межреспубликанские и общественные объединения местные, а также объединения международные. При этом понятие было дано только общественного объединения общесоюзного. К таковым, если руководствоваться ч. 2 указанной статьи, относились те объединения, деятельность которых согласно уставным задачам была распространена на территории всех республик союзных или большинства их, и которые имели там свои структуры. Понятие же республиканских (союзных и автономных республик), межреспубликанских и местных общественных объединений в законе не давалось.

Е.В. Зайцева как недостатки указанного закона также отмечала то, что он не позволял создать некоммерческую организацию юридическому лицу, а такая возможность была только у «объединения физических лиц», не являющихся юридическим лицом[2].

---

[1] См.: *Норкин А.И.* Указ. соч. С. 14.

[2] См.: *Зайцева Е.В.* Общественные объединения в системе российского общества: конституционно-правовые вопросы. Тверь, 1992. С. 34.

В качестве положительных черт Закона СССР «Об общественных объединениях», например, называется то, что в нем было закреплено положение, дополнительно гарантирующее соблюдение прав при государственной регистрации уставов общественных объединений, а именно возможность оставить без рассмотрения заявление о данной процедуре. Это приводило к тому, что можно было исправлять ошибки в документах, подаваемых на регистрацию, без получения отказа в ней. При этом объединение освобождалось от обязанности повторно проводить учредительную конференцию и уплачивать регистрационный сбор[1].

Достоинством Закона СССР «Об общественных объединениях» также было и то, что впервые в Советском государстве на законодательном уровне были закреплены положения, касающиеся политических партий. Важной проблемой и одной из главных трудностей современного российского партогенеза, безусловно, является прерывание правовой традиции многопартийности в стране на длительный срок и ее последующее возрождение в обновленных условиях[2].

В современной России этот процесс начался с усиления политической активности различных слоев населения еще в советский период, в конце 80-х – начале 90-х годов, когда спонтанно стали возникать неформальные политические образования: народные фронты, движения, клубы, которые впоследствии эволюционировали в политические партии и организации. В 1990 г. с принятием Закона СССР «Об общественных объединениях» российская многопартийность получила официальное признание. В декабре 1993 г. в России состоялись первые многопартийные выборы на мажоритарно-пропорциональной основе. Но Закон СССР «Об общественных объединениях» от 9 октября 1990 г. не давал определения политической партии. В нем в ст. 16 содержалось указание на основные задачи данного вида объединений: участие в создании органов государственного управления, а также в реализации власти через представителей, которые избраны в Советы народных депутатов.

---

[1] См.: *Норкин А.И.* Указ. соч. С. 14–15.

[2] См.: *Минина Н.В.* Правовой статус политических партий России (XX в. – начало XXI в.): историко-правовые традиции и параллели // Российская юстиция. 2007. № 3. С. 57.

Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях» действовал до момента вступления в силу Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20 декабря 2017 г.) «Об общественных объединениях»[1].

Третий этап генезиса регламентации статуса некоммерческих организаций характеризовался следующими особенностями: 1) появление первых в стране законов о деятельности общественных объединений и религиозных организаций, урегулировавших различные стороны их правового статуса комплексно, то есть во взаимосвязи всех его элементов: вопросов создания, деятельности, ликвидации и т.д.; 2) закрепление многопартийности.

Вместе с тем первые законодательные акты о деятельности некоммерческих организаций в свете принятия Конституции РФ требовали приведения в соответствие с последней. В связи с чем с 1995 г. принимается ряд законов о некоммерческих организациях, действующих и в настоящее время, что и ознаменовало собой начало современного периода развития законодательства о них.

В 1995 г. Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон «Об общественных объединениях», обеспечив тем самым правовую основу деятельности различных общественных объединений, а также Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», где был закреплен смешанный принцип формирования нижней палаты российского парламента. Выборы 1995 г. способствовали структурированию российского политического спектра и утверждению партий в качестве необходимого и влиятельного фактора общественно-политической жизни[2].

Нельзя согласиться с мнением Братановского С.Н., Завгороднего М.А. о том, что впервые законодательное определение политической партии в России было дано Федеральным законом «Об общественных объединениях» в ст. 12.1[3]. Статья

---

[1] См.: СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2017. № 52 (ч. 1). Ст. 7927.

[2] См.: *Шемелин А.В.* Указ. соч. С. 24.

[3] См.: *Братановский С.Н., Завгородний М.А.* Политические партии как субъекты административного права. М., 2012. С. 15.

12.1 называлась «Политические общественные объединения» и была введена Федеральным законом от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ[1]. В данной статье, соответственно, содержалось определение не политической партии, а политического общественного объединения.

Под последним понималось общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Давая оценку нормам Федерального закона «Об общественных объединениях», касающихся вопросов статуса политических партий, Братановский С.Н., Завгородний М.А. уже справедливо отмечают, что в ст. 12.1 политические партии не были дифференцированы, оставаясь частью политических общественных объединений[2].

Фактически политическим можно было признать любое общественное объединение (в форме общественной организации или общественного движения), за теми исключениями, которые также были перечислены в данной статье. Запрещалось создание в качестве политических следующих объединений:

объединений, зарегистрированных в соответствии с законодательством РФ в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в качестве общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности;

объединений, устав которых допускал членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций;

---

[1] См.: Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общественных объединениях”» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.

[2] См.: *Братановский С.Н., Завгородний М.А.* Указ. соч. С. 15.

объединений, устав которых предусматривал членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку (признакам);

объединений, устав которых предусматривал членство в них или принадлежность к ним лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям в соответствии с законодательством;

объединений, преследующих цель извлечения прибыли посредством осуществления предпринимательской деятельности и распределения полученной прибыли (имущества, собственности) между своими членами и (или) учредителями;

объединений, созданных для реализации любительских и иных неполитических интересов;

объединений, неполитический характер которых специально оговорен в федеральном законе.

Положения ст. 12.1 Федерального закона «Об общественных объединениях» действовали до вступления в силу Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О политических партиях»[1], в котором действительно впервые было дано понятие такого вида общественного объединения, как политическая партия. В науке высказывалась точка зрения о том, что до принятия данного закона существовала проблема правового регулирования политических партий в России в двух аспектах – недостаточность регулирования партий в качестве организаций и, по сути, абсолютное отсутствие регулирования партий как формы реализации прав индивида[2]. Хотя регулирование первого аспекта указанной проблемы – правового статуса политических партий – тоже практически отсутствовало.

Первый в России Федеральный закон «О политических партиях» был далек от совершенства, что и показала практика его применения. Усиление роли поли-

[1] См.: СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7546.
[2] См.: Там же. С. 16.

тических партий в избирательном процессе (так называемая партизация выборов) повлекла: во-первых, необходимость четкого соблюдения требований законодательства политическими партиями; во-вторых, активную работу органов государственной власти, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением законодательства политическими партиями. После принятия Федерального закона «О политических партиях» политическая система России начинала обретать необходимую устойчивость и эффективность, но все еще находилась в состоянии становления. Одна из задач, стоявших тогда перед государством и обществом, – сделать политические партии сильными. Но отсутствие в Российской Федерации опыта функционирования многопартийной системы и особенно правового регулирования ее деятельности осложняло данную задачу. В результате происходило постоянное изменение требований к политическим партиям, особенно касающихся их численности. Первым шагом реформирования явилось укрупнение партий. Так, Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ в п. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» были внесены следующие изменения: «…в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии <…>. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии»[1]. Для сравнения в первой редакции ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» содержалось положение о том, что политическая партия должна состоять из не менее десяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее пятидесяти членов политической партии[2]. Таким образом, в результате внесенных 20 декабря 2004 г. изменений численность поли-

[1] СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5272.

[2] URL: http://www.rg.ru/2001/07/11/partii-dok.html (дата обращения: 13.01.2017).

тических партий должна была возрасти в 5 раз. Разработчики данной поправки к закону надеялись, что «…таким образом они избавят Россию от виртуальных партий и помогут умерить коррупционную составляющую предвыборных технологий»[1]. Например, вызывало некоторые вопросы даже само наименование такой политической партии, как Российская экологическая партия «Зеленые». 12 января 2009 г. она была преобразована в Общероссийское общественное движение «Российское экологическое движение “Зеленые”». В результате данной поправки к закону количество действующих политических партий в 2009 г. сократилось до семи. Для сравнения по состоянию на январь 2003 г. Министерством юстиции РФ было зарегистрировано 49 политических партий[2]. Таким образом, число партий в России значительно уменьшилось.

Политические партии, которые не увеличили свою численность к 1 января 2006 г., должны были преобразоваться в общественные объединения иной формы или ликвидироваться. В ином случае их деятельность прекращалась решением суда согласно ст. 41 Федерального закона «О политических партиях».

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2008 г. было предложено «…принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти. Меры, способные обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь»[3]. Среди таких мер Президент РФ предложил поэтапное снижение минимального числа членов организации, которые требуются в случае осуществления регистрации новой политической партии. Также Президентом РФ было предложено внести в закон о партиях поправки, обязывающие производить ротации руководящего партийного аппарата, согласно которым одно и то же лицо не может занимать определенную руководящую должность в аппарате партии дольше определенного срока.

Данные предложения были поддержаны Федеральным Собранием, и было установлено, что политическая партия с 1 января 2010 г. в своем составе должна

---

[1] *Шкель Т.* В Госдуму внесён законопроект, согласно которому партиям предстоит увеличить число своих членов до пятидесяти тысяч // Российская газета. 2004. 11 дек.

[2] URL: http://www.minjust.ru/ru/ (дата обращения: 13.01.2017).

[3] Российская газета. 2008. 6 нояб.

иметь не менее сорока пяти тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов, в остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии, а с 1 января 2012 г. — сорок тысяч, четыреста и сто пятьдесят членов соответственно.

После законодательного урегулирования статуса общественных объединений впервые в 1996 г. было закреплено и правовое положение некоммерческих организаций в целом. Но, кроме Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О некоммерческих организациях»[1], до и после его вступления в силу был принят целый ряд законов, регулирующих вопросы, связанные с отдельными видами таких организаций: Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений»[2], Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»[3], Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»[4] и др.

Должным нормативным урегулированием была обеспечена и деятельность объединений религиозных. 26 сентября 1997 г. осуществлено принятие Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»[5]. Председатель соответствующего Комитета Государственной Думы, который занимался вопросами деятельности общественных и религиозных структур, В.И. Зоркальцев, выступая 19 сентября 1997 г. перед голосованием о принятии данного закона, сказал: «…закон создает барьер на пути религиозной экспансии в Россию, препятствует

---

[1] См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2018. № 7. Ст. 975.

[2] См.: СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

[3] См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340; 2018. № 7. Ст. 975.

[4] См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4216.

[5] См.: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2018. № 7. Ст. 975.

развитию тоталитарных сект, ограничивает действие иностранных миссионеров и при всем этом создает условия для деятельности наших традиционных религий и конфессий»[1]. Таким образом, в целом была создана нормативная база деятельности некоммерческих организаций. Но принятие Федерального закона «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»[2] породило необходимость дальнейшего совершенствования нормативных актов о коммерческих и некоммерческих негосударственных организациях, гармонизации норм административного и гражданского законодательства.

Вместе с тем достоинством советского периода явилась организация системы таких формирований, которые позволяли обеспечивать высокий уровень организации вовлечения в активные процессы общественного участия граждан, что для настоящего времени представляется недостижимым[3]. Одновременно в этот период государство активно реализует передачу в общественные структуры ряда публичных полномочий.

В это время функционировал пролетарский суд, куда судьи избирались населением, органы прокуратуры, милиции и другие силовые структуры, наряду с которыми шла активная работа по созданию различного рода негосударственных организаций и объединений, которым советской властью делегировались всевозможные правоохранительные полномочия[4]. Примерами таких организаций стали общественные суды. Так, например, 30 декабря 1929 г. было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях»[5].

---

[1] Свобода убеждений, совести и религии в современной России: специализир. информ.-аналит. докл.: монография / А.В. Бабушкин и др.; сост. и общ. ред. С.А. Бурьянов, Н.В. Костенко. М., 2007. URL: http://www.mhg.ru/files/007/svsov.pdf (дата обращения: 25.09.2017).

[2] См.: СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

[3] См.: *Науменко Е.С.* Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 68.

[4] См.: *Чердаков О.И.* Формирование правоохранительной системы Советского государства в 1917–1936 гг. (историко-правовое исследование) / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2001. С. 97.

[5] СУ РСФСР. 1929. № 114. Ст. 707.

Товарищеские суды состояли из председателя и двух очередных членов суда. Они избирались на общих собраниях рабочих и служащих соответствующего предприятия или учреждения или на общезаводских конференциях на шесть месяцев. Члены суда могли быть отозваны общими собраниями или конференциями до истечения этого срока. Количество членов суда устанавливалось общим собранием рабочих и служащих предприятия или учреждения или общезаводской конференцией. Товарищеские суды рассматривали только определенные категории дел, указанные в п. 3 постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях».

Данные суды применяли следующие меры воздействия: товарищеское предупреждение; общественное порицание с опубликованием или без опубликовании в стенной газете или в общей печати; штраф не свыше 10 рублей в пользу какой-либо общественной организации (Осоавиахим, Друг детей и т.п.); возложение обязанности возместить причиненный имущественный вред в размере не более 25 рублей. Таким образом, общественные суды вправе были применять конкретные меры принудительного характера. Необходимо отметить, что и общественное порицание, высказанное коллегами по работе, оказывало должное воздействие на нарушителя.

Вместе с тем отмечались и негативные стороны деятельности общественных судов: их члены не имели специального образования, не были связаны правилами судопроизводства, принимали дела, не относящиеся к их компетенции, и т.д.[1]

В соответствии с п. 16 постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях» контроль за деятельностью товарищеских судов возлагался на Наркомат юстиции РСФСР. А п. 14 указанного постановления предусматривал надзор прокуратуры: «Если органы прокуратуры признают, что товарищеский суд принял к своему рассмотрению дело, не подлежа-

[1] См., например: *Лаговиер Н.* Народный суд. Лекция заочных курсов советского строительства. М., 1930; *Чердаков О.И.* Указ. соч. С. 104.

щее его ведению, или применил меру, которую он налагать не вправе, то они приостанавливают исполнение постановления товарищеского суда и передают все дело на рассмотрение подлежащего суда». Таким образом, контроль и надзор за соответствием деятельности общественных судов нормативным актам призваны были осуществлять органы государственной власти, на то уполномоченные.

В настоящее время наблюдается возврат норм об участии общественности в реализации публичных полномочий в современное законодательство, что указывает на преемственность исторически известных институтов участия негосударственных структур в содействии по реализации функций государства. Процесс этот длительный. Если его проследить на примере истории принятия законодательства об общественном контроле в РФ, то можно отметить, что негосударственным организациям конкретных властных полномочий, как в советский период, не передается.

Так, 12 марта 2014 г. Президентом РФ в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1].

Необходимость развития данного института Президентом РФ подчеркивалась достаточно часто. Например, еще в 2002 г. в ходе Гражданского форума, он отмечал следующее: «…прежде всего мы должны укрепить демократические основы общества, гражданский контроль, общественный контроль»[2].

Однако принятие Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» произошло только 21 июля 2014 г. (ред. от 29.12. 2017 г.). В соответствии со ст. 4 данного закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а

[1] URL: http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf (дата обращения: 15.04.2017).
[2] Информационный бюллетень Гражданского форума. 2002. Вып. 5. 21 марта.

также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Субъектами же общественного контроля, как закреплено в ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», являются: 1) Общественная палата РФ; 2) общественные палаты субъектов РФ; 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований; 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ[1].

При этом субъектный состав общественного контроля в законе существенно ограничен, по сравнению с тем, который был представлен в законопроекте, разработанном Советом по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Общественной палатой РФ[2]. Субъектами общественного контроля выступают организации, которые не являются негосударственными. Это общественно-государственные структуры, о которых уже говорилось выше и в создании которых активное участие принимают сами органы государственной власти.

Между тем на необходимость осуществления контроля не специально созданными государством для этого органами, а по инициативе граждан, общественных объединений, указывают многие авторы. Так, Зыряновым С.М. отмечается то, что государством создаются особые условия в отношении субъектов, формирование которых основывается на принципе «сверху», – общественные палаты, советы и комиссии, в то же время независимые субъекты ограничиваются, что следует рассматривать как формализацию сути общественной деятельности[3]. А по справедливому мнению Постникова А.Е., такое положение создается из-за того, что государство не доверяет тем институтам,

---

[1] См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 39.

[2] См.: URL: http://president-sovet.ru/structure/group_14/materials/Проект%20ФЗ%20-%20версия%2007.02.2014%20-1.pdf (дата обращения: 15.03.2017).

[3] См.: Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130–131.

которые развиваются по им же установленным нормам и правилам, более того у государства возникают опасения по поводу «неконтролируемого контроля»[1].

В связи с этим предлагается дополнить ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», включив туда в качестве субъектов общественного контроля и общественные объединения (см. приложение 4). Кроме того, если обратиться к уже приведенной выше формулировке понятия общественного контроля, то можно отметить, что в ней приведены и перечислены цели, но отсутствует закрепление конечного результата, того, для чего, собственно, ее и необходимо осуществлять, и в этом заключается весь смысл её реализации.

Это одно из главных отличий современного законодательства от законодательства советского периода, где, как уже говорилось выше, общественные структуры получали конкретные властные полномочия, в том числе и связанные с применением мер принуждения. В действующем законодательстве должно быть закреплено следующее определение понятия общественного контроля. Общественный контроль – это способ обеспечения законности его субъектами, состоящий в наблюдении за действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в общественной проверке, анализе и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений и в даче итогового заключения, обязательного для рассмотрения данными органами и организациями (см. приложение 4).

Таким образом, определение генезиса правовых основ регулирования негосударственных организаций представляет собой сложную задачу, обусловленную влиянием различных факторов в том или ином периоде исторического развития, уровнем реализации демократического института гражданских прав, свобод. Степень того, как осуществлялась правовая регламентация, неодинакова на протяжении тех или иных этапов эволюции негосударственных

[1] См.: Там же. С. 135.

организаций. Различия, кроме того, обусловлены и целевой направленностью деятельности данных субъектов. Вместе с тем процесс развития административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций не является завершенным и требует своего совершенствования и в дальнейшем. При этом следует учитывать имеющийся исторический опыт регламентации их деятельности, что должно положительным образом отразиться на таком понятии, как «качество государства, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов»[1].

Далее следует обратиться к определению понятия негосударственной организации и вычленению ее признаков, дающих представление о месте и роли данных организаций в системе субъектов административного права.

§ 1.3. Характерные признаки негосударственных организаций, их понятие

В Российской Федерации наблюдаются постоянные изменения, как в секторе государственных структур, так и среди негосударственных организаций.

Статистические данные показывают уменьшение числа государственных организаций и рост количества негосударственных.

Так, в 2010 г. по данным Федеральной службы государственной статистики РФ насчитывалось 4823,3 тыс. организаций. В 2013 г. их уже стало 4843,4 тыс., а в 2014 (с учетом данных по Крымскому федеральному округу) – 4886 тыс. При этом число государственных организаций по России в целом снижается. В 2010 г. их было 119, 4 тыс., то есть 2,5% от общего количества организаций, соответственно, негосударственный сектор в 2010 г. составлял 97,5%, или 4703,9 тыс. В 2013 г. государственные организации функционировали в количестве 116,1 тыс., то есть их число сократилось на 3,3 тыс., а в 2014 г. в количестве 113,7 тыс.

---

[1] *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2012. № 2 (13). С. 128.

Негосударственный сектор вырос и составил в 2013 г. 4727,3 тыс. организаций, а в 2014 г. – 4772,3 тыс. Таким образом, по сравнению с государственными организациями, количество которых уменьшается, число негосударственных организаций с 2010 по 2013 г., наоборот, возросло на 23,4 тыс. А в 2014 г. их стало больше еще на 45 тыс. (с учетом данных по Крымскому федеральному округу)[1]. На 2016 г. в РФ действует 4764,5 тыс. организаций, из них на государственную собственность приходится только 108 тыс.[2]

Наблюдаемая подвижность данных процессов, в свою очередь, подтверждает необходимость реформирования законодательства по вопросам, связанным с негосударственными организациями, чья численность имеет подавляющее большинство, по сравнению с государственным сектором, и чьи права и обязанности переходят в публичную плоскость. Но перманентное внесение многочисленных изменений и дополнений в нормативные акты, регулирующие статус негосударственных организаций, влечет на практике проблемы правоприменительного характера, возникающие как у самих организаций, так и у органов, обладающих властными полномочиями при реализации контроля, надзора и других функций.

В качестве примеров негосударственных организаций, в результате деятельности которых возникают определенные проблемы, можно привести, в частности, некоммерческие организации, выполняющие функции иностранных агентов; организации, незаконно присваивающие полномочия государственных органов и иные публичные полномочия, саморегулируемые организации и др.

При этом нарушения, допускаемые данными субъектами, имеют уже определенную историю своего развития. Так, например, еще в 2000 г. в запросе парламентариев Председателю Правительства РФ «О практике необоснованного присвоения ученого звания академика» отмечалось, что продолжается практика необоснованного присвоения ученого звания академика членам общественных ака-

---

[1] Россия в цифрах. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/14-02.htm (дата обращения: 30.11.2017).

[2] Россия в цифрах. 2017: крат. стат. сборник / Росстат. М., 2017. С. 193.

демий наук[1]. На Совещании Президента РФ с руководством и сотрудниками следственных органов еще в 2011 г. отмечалось наличие проблемы, в частности в Москве, выявленной по результатам рейдов Управления собственной безопасности Федеральной службы безопасности РФ совместно с сотрудниками Федеральной службы охраны РФ и Министерства внутренних дел РФ. Была проведена серия задержаний владельцев фальшивых удостоверений правоохранительных органов. На совещании поднимался вопрос о том, что за использование фальшивых удостоверений следует только административное наказание в отношении его владельца, а организация, его выдавшая, ответственности не несет. При этом никакого отношения к правоохранительным государственным структурам организации, выдающие такие удостоверения, не имеют[2]. В настоящее время законодательные шаги в этом направлении так и не были сделаны.

В связи с этим критерии разграничения государственных и негосударственных организаций имеют значение не только для административно-правовой науки, но и для практической деятельности при необходимости разрешения вопросов, связанных с пониманием места конкретной организации в системе государственных и негосударственных структур.

Обладая определенной информацией, например, из учредительных документов, которые должны быть представлены по требованию гражданина или должностного лица, и соотнеся ее с признаками негосударственной организации, можно определить вид структуры и сделать вывод о том, вправе ли она предоставлять определенные услуги или выполнять те или иные полномочия. Это позволило бы сократить многочисленные случаи нарушений со стороны негосударственных структур.

Итак, все организации подразделяются на государственные и негосударственные[3]. Следует выделить различия между этими группами субъектов адми-

---

[1] См.: Российская газета. 2000. 29 июня.

[2] См.: Стенограмма совещания Президента РФ с руководством и сотрудниками следственных органов от 23 ноября 2011 г. URL: http://special.kremlin.ru/news/13636 (дата обращения: 14.02.2017).

[3] См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 34.

нистративного права, а также определить критерии, которые дают основания для отнесения какой-либо организации к той или иной группе.

Выяснение данных вопросов должно проводиться на основании сравнения характеристик государственных и негосударственных организаций, что предполагает выявление как однородных черт, так и специфических.

Общими, объединяющими и ту, и другую группу субъектов, являются названные ранее и присущие им признаки, которые дают возможность квалифицировать их как организации, а именно:

1) включают индивидуальных субъектов (в исключительных случаях одного);
2) выступают персонифицировано, как единое целое;
3) состоят из субъектов, объединенных общими целями;
4) используют представителей – определенных лиц, выступающих от их имени и в их интересах;
5) имеют соответствующую организационно-штатную структуру.

Решение вопроса об отличительных признаках государственных и негосударственных организаций должно начинаться с анализа правовых источников, на основании норм которых регулируется в настоящее время деятельность негосударственных организаций. Нормативные акты, которые затрагивают указанные вопросы, можно подразделить на международные и непосредственно внутреннее законодательство.

В качестве такого рода международных правовых актов рассматриваются: Устав Организации Объединенных Наций, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г. «Мероприятия по консультации с неправительственными организациями», Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1297 (XIV) от 23 мая 1968 г. «Неправительственные организации», Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1996/31 от 25 июля 1996 г. «Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями», Венская Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера от 14 марта

1975 г., Европейская конвенция о признании правосубъектности международных неправительственных организаций, принятая Советом Европы 24 апреля 1986 г., Венская Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 мая 1986 г. и др.

В международных правовых актах непосредственно понятие «негосударственная организация» не закрепляется, но регулируется статус неправительственных организаций. Возникает вопрос о соотношении данных понятий между собой. Так, ст. 71 Устава Организации Объединенных Наций закрепляет то, что Социальный и Экономический Совет уполномочен на проведение надлежащих мероприятий для консультации с организациями неправительственными, которые заинтересованы в вопросах, относящихся к его компетенции. Такие мероприятия согласуются с организациями международными, а при необходимости, с организациями национальными после проведения соответствующих переговоров с их членами[1]. Таким образом, к неправительственным организациям Устав Организации Объединенных Наций относит как международные организации, так и национальные.

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г. «Мероприятия по консультации с неправительственными организациями» и Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 1297 (XIV) от 23 мая 1968 г. «Неправительственные организации» было сформулировано определение международной неправительственной организации и закреплены ее признаки[2]. Международными неправительственными организациями считаются любые международные организации, учреждение которых не основано на межправительственном соглашении. К основным признакам международной неправительственной организации относится: отсутствие целей по извлечению прибыли; поступление материальной

---

[1] См.: Устав Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter10.shtml (дата обращения: 25.01.2017).

[2] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г. «Мероприятия по консультации с неправительственными организациями», Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1297 (XIV) от 23 мая 1968 г. «Неправительственные организации». URL: http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/1968resolutions.shtml (дата обращения: 25.01.2017).

поддержки более чем из одной страны. Создание подобных организаций происходит на основе учредительного акта. Они должны быть признаны, по меньшей мере, одним государством, но осуществлять свою деятельность не менее чем в двух государствах, либо иметь консультативный статус, являющийся формой сотрудничества таких организаций. Так, международными неправительственными организациями, с которыми поддерживает отношения ЮНЕСКО, рассматриваются любые международные организации, цели и задачи которых являются неправительственными по своему характеру и отвечают следующим требованиям: заниматься вопросами, которые относятся к компетенции ЮНЕСКО, хотеть и иметь возможность оказания действенной помощи в реализации ее задач согласно принципам, отраженным в Уставе ЮНЕСКО; иметь в составе значительное число групп или отдельных лиц, объединенных одним или несколькими видами деятельности, которые входят в ведение ЮНЕСКО и имеют в достаточно большом по количеству различных стран своих постоянных членов, что делает возможным для такой организации выступать как действительный представитель различных культурных регионов мира; организация регионального характера (с точки зрения ее географического положения или культуры) должна быть представлена достаточно большим числом членов, чтобы быть в состоянии выступать действительным представителем всего данного региона; в ней должен быть создан на международной основе постоянный руководящий орган, а также рабочий аппарат и определена процедура, позволяющие осуществлять поддержание регулярных связей со своими членами, находящимися в различных странах[1].

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1996/31 от 25 июля1996 г. «Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями» в п. 12 закрепляет, что под неправительственными понимаются организации, не учрежденные либо какими-то государственными органами, либо на основе межправительственного соглашения. В соответствии

[1] URL: http://www.vedomosti.ru/glossary/Международные неправительственные организации (дата обращения: 25.01.2017).

с данным актом неправительственные организации должны удовлетворять следующим условиям:

– в них должна быть образована представительная структура;

– они должны создавать и использовать соответствующие механизмы отчетности перед своими членами;

– их члены должны участвовать в осуществлении эффективного контроля их политики и деятельности с помощью использования права голоса и других соответствующих демократических и транспарентных процессов принятия решений[1].

Пункт 4 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 1996/31 от 25 июля1996 г. «Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями», кроме того, относит к термину «организация» неправительственные организации уровня международного, национального, субрегионального, а также регионального[2].

Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций, принятая Советом Европы 24 апреля 1986 г., в ст. 1 предусматривает следующие условия, которым они должны отвечать:

1) поставленная такой организацией цель должна быть некоммерческой, общественно полезной и иметь международную значимость;
2) быть учрежденной документом, который находится под действием внутреннего законодательства государства-участника;
3) осуществление своей деятельности должно проводиться не менее, чем в двух государствах;

[1] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1996/31 от 25 июля 1996 г. «Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями». URL: http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/1996resolutions.shtml (дата обращения: 25.01.2017).

[2] Там же.

4) иметь зарегистрированные уставные органы на территории государства-участника, а управленческие и контрольные органы могут находиться в этом же либо ином государстве-участнике[1].

Присоединяясь к Европейской конвенции о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций, государства, по сути, дают обещание признавать за неправительственными организациями, местом происхождения которых являются другие, присоединившиеся к Конвенции СЕ государства, национальный режим, беря во внимание минимальные формальности[2].

Проанализировав приведенные выше международно-правовые акты, можно прийти к следующим выводам.

В данных актах, регулирующих статус негосударственных организаций, обнаруживаются определенные различия в понятиях «неправительственная организация» и «международная неправительственная организация».

К основным признакам неправительственных организаций относятся следующие:

а) это организации национального, субрегионального, регионального или международного уровня;

б) они создаются на основе учредительного акта, но не государственными органами или не на основании межправительственного соглашения;

в) они имеют некоммерческую общественно полезную цель деятельности;

г) обладают представительной структурой;

д) в их распоряжении должен быть соответствующий механизм отчетности перед своими членами, способствующий последним в осуществлении эффективного контроля в сфере их политики и деятельности.

---

[1] См.: Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций, принятая Советом Европы 24 апреля 1986 г. URL: http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124 (дата обращения: 25.01.2017).

[2] См.: *Смилтнекс П.* Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран. URL: www.lawtrend.org/.../Ponyatie-NPO-v-mezhdunarodnom-prave1.doc (дата обращения: 25.01.2017).

Международные же неправительственные организации, кроме вышеназванных, отвечают еще следующим условиям:

а) они должны получить либо признание, по меньшей мере со стороны одного государства, либо консультативный статус при одной из международных межправительственных организаций;

б) получают средства материальной (денежной) поддержки не менее чем из двух стран;

в) имеют некоммерческую общественно полезную цель международной значимости;

г) осуществляют деятельность на территории не менее чем двух государств;

д) имеют офис, органы центрального и контрольного управления, зарегистрированные на территории другого государства.

Итак, термины «международная неправительственная организация» и «неправительственная организация» образуют соотношение части и целого, что подчеркивает сложность внутренних свойств общего понятия. Поэтому познание объекта начинается с расчленения его на части, мелкие фрагменты, подвергающиеся осмыслению как относительно самостоятельные. Если проводить анализ понятий «неправительственная организация» и «негосударственная организация», то здесь перед нами также предстает аналогичное соотношение части и целого. К этому выводу позволяет прийти положение о том, что неправительственные организации не создаются государственными органами, а значит, являются негосударственными. Вместе с тем они должны иметь некоммерческий характер деятельности и, соответственно, располагать механизмами отчетности перед своими членами, которые должны иметь возможность для осуществления эффективного контроля их политики и деятельности. Таким образом, под «неправительственными организациями» понимаются только негосударственные некоммерческие организации, в то время как в число «негосударственных организаций» входят в том числе и коммерческие.

К внутреннему законодательству, регулирующему деятельность негосударственных организаций, следует относить: Конституцию РФ, ГК РФ, Федеральные

законы: «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[1], «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» и некоторые иные.

Наиболее близко к понятию «негосударственная организация» относится термин «некоммерческая организация», закрепленный Федеральным законом «О некоммерческих организациях».

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 2 данного закона некоммерческой организацией является организация, не ставящая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, для осуществления охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

В ч. 3 указанной статьи закреплено, что некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Обобщение этих положений, основываясь на законодательных установлениях, дает возможность назвать некоммерческой такую организацию, которая создается в организационно-правовой форме определенного характера, не заявляет основной своей целью получение прибыли и не занимается распределением ее

[1] См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 3 июля 2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Российская газета. 2018. 6 июля.

среди участников, чья деятельность направлена на то, чтобы обеспечивать достижение благ общественных.

Исходя из данной формулировки, можно выделить следующие признаки, которые характеризуют некоммерческую организацию:

1) это организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая ее между участниками;
2) направлением деятельности данной организации должно быть достижение общественных благ;
3) создается в организационно-правовой форме, определенной в законодательстве.

Таким образом, ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» не содержит указания на форму собственности как характерную особенность данных организаций, то есть нормы данного закона распространяются как на деятельность государственных, так и негосударственных некоммерческих организаций, что и прослеживается в последующих его статьях.

Вследствие этого нельзя согласиться с утверждением о том, что термины «неправительственная организация» и «некоммерческая организация» по существу являются синонимами[1]. Как уже было указано выше, неправительственная организация – это всегда негосударственная организация, а некоммерческие организации могут являться как государственными, так и негосударственными. Поэтому терминологически понятие «некоммерческие организации» является более общим по отношению к понятию «неправительственные организации».

Тем более что в ч. 4 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» под иностранной некоммерческой неправительственной организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участника-

[1] См.: *Гришаев С.П.* Некоммерческие организации М., 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

ми) которой не являются государственные органы. То есть в отечественном законодательстве, так же как и в международно-правовых актах, признаком неправительственной организации является то, что она не может быть учреждена государственными органами, а следовательно, являться государственной. Самостоятельным критерием некоммерческой организации, как уже было сказано выше, рассматривается и ее цель, направленная на достижение общественных благ. Но фактически этот признак является продолжением условия о том, что у данных организаций отсутствует в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и они не распределяют полученную прибыль между участниками.

Так, Ю.В. Хлистун указывает на данный признак как на важнейшую характерную особенность некоммерческой организации, отмечая далее, что именно он и отличает некоммерческую организацию от коммерческой, преследующей цель извлечения прибыли[1]. По поводу формулировки ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» было высказано мнение С.П. Гришаевым о ее довольно расплывчатом изложении, в связи с чем целью деятельности данных организаций может являться любая цель, исключая извлечение прибыли[2]. Таким образом, данный признак, выделяемый законодательно, не следует рассматривать как имеющий фактически самостоятельное значение.

В научной литературе представлен и рассматривается ряд определений и признаков некоммерческой негосударственной организации. Так, А.В. Стерлигов под данным видом некоммерческой организации понимает обособленную от государства, добровольную некоммерческую организацию индивидов, которые законно реализуют право на свободу создания ассоциаций, и направленную для достижения любых общественных благ, исключая цели, противные основам правопорядка и нравственности, и цель извлечения прибыли[3]. Представляется, что мнение автора о необходимости внесения в понятие некоммерческой негосударственной организации дополнительного комментария для признака «достижение лю-

---

[1] См.: *Хлистун Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Гришаев С.П.* Указ. соч.

[3] См.: *Стерлигов А.В.* Указ. соч. С. 52.

бых общественных благ» в виде исключения целей, противопоставленных правопорядку и нравственности, и цели извлечения прибыли является избыточным, так как любая организация должна действовать в соответствии с законодательством и поэтому, разумеется, не может ставить перед собой цели, идущие вразрез с основами правопорядка и нравственности. Кроме того, в понятии уже имеется указание на то, что организация некоммерческая.

В нормативных актах и научной литературе используются различные термины при характеристике негосударственных организаций: негосударственные объединения, общественные объединения, некоммерческие организации и др. Многообразие данных терминов вызывает определенные трудности как в правоприменительной практике, так и в научной деятельности, ошибочные трактовки при сообщениях в средствах массовой информации, у рядовых граждан.

Так, активно стал использоваться и рассмотренный выше термин «неправительственные организации». Федеральным законом от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] урегулирован ряд изменений в уголовное законодательство, законодательство об административных правонарушениях. Они касаются иностранных и международных неправительственных организаций, чья деятельность может представлять угрозу основам конституционного строя РФ, создавать опасность для обороноспособности страны или безопасности государства, а также наличествует возможность признания нежелательной такой организации на территории РФ. При этом сами понятия иностранных или международных неправительственных организаций в данном законе не закреплены. Поэтому справедливо возникают вопросы возможности отнесения к таким организациям структур коммерческого плана, в том числе организаций, не имеющих статуса юридического лица или структурных подразделений на территории РФ.

Например, Советом Федерации 8 июля 2015 г. был составлен список из 12 организаций для проверки Генпрокуратурой на соответствие закону о нежелательных организациях. В данный перечень вошли Фонд Сороса, Национальный

[1] См.: СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

фонд демократии (NED), Международный республиканский институт (IRI), Национальный демократический институт по международным вопросам (NDI), Фонд Макартуров, Freedom House, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, фонд «Образование для демократии» (FED), Восточно-Европейский демократический центр, Всемирный конгресс украинцев, Украинский всемирный координационный совет, Крымская полевая миссия по правам человека[1]. При этом последняя структура в этом списке занимается мониторингом нарушений прав человека в Крыму на добровольных началах, в отличие от других участников «стоп-листа», не является организацией: у нее нет юридического лица, членства или бюджета[2].

Понятие международной неправительственной организации также уже было рассмотрено выше. Как уже указывалось в ч. 4 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», закреплено определение иностранной некоммерческой неправительственной организации. Под такими образованиями понимаются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками, созданные за пределами территории РФ в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которых не являются государственные органы. Как видим, в российском законодательстве, так же как и в международных актах, в качестве основного признака неправительственных организаций обозначено отсутствие возможности учреждения их государственными органами, поэтому они являются негосударственными. Вместе с тем в указанной формулировке ч. 4 ст. 2 присутствуют отдельные неточности и слабые стороны. Так, здесь представлено понятие «иностранной некоммерческой неправительственной организации», которое упоминается и в других статьях данного закона, где употребление определения «некоммерческой» является избыточным, так как, исходя из приведенного выше анализа международно-правовых актов, использование слова «неправительственная» уже предполагает некоммерческий характер

---

[1] См.: *Кашеварова А.* Список «нежелательных организаций» расширят до 20. URL: http://izvestia.ru/news/588570 (дата обращения: 10.07.2017).

[2] Сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2558/ (дата обращения: 10.07.2017).

деятельности данных организаций. Кроме того, в данном определении не отражены все основные признаки рассматриваемого понятия. Это необходимо для того, чтобы на практике не возникало проблем, в частности, например, при решении вопроса о признании деятельности иностранной или международной неправительственной организации нежелательной на территории РФ. В связи с этим можно предложить следующую формулировку ч. 4 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»: «Под иностранной неправительственной организацией понимается организация, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы, не ставящая цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности, созданная на территории иностранного государства и имеющая структурные подразделения в Российской Федерации» (см. приложение 3). В законодательстве же, где упоминается данный термин, следует закрепить ссылки на ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Исходя из этого, понятие негосударственной организации, элементный состав которого мог быть взят в качестве основания для формулирования ее признаков, не нашел отражения в отечественной нормативной базе. Отсутствует данное понятие и в административно-правовой науке. Внимание различных авторов сосредоточено, как правило, на рассмотрении определенных видов или групп данных организаций. Наиболее близким к понятию негосударственной организации является исследуемое в правовой науке понятие негосударственного объединения. Так, например, А.В. Маркитанов среди признаков негосударственных объединений выделяет такие, как коллективная основа, общественно полезные цели, организационный статус, добровольность и самоуправляемость, постоянно возобновляемый характер деятельности[1].

На основе данных признаков автором сформулированы как теоретическое, так и легальное понятия негосударственных объединений. В теоретическом аспекте негосударственные объединения автором определяются как коллективные,

[1] См.: *Маркитанов А.В.* Негосударственные объединения в Российской Федерации: теория и практика конституционно-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 17.

добровольные, самоуправляемые, формальные (организационно оформленные) образования, создаваемые для реализации совместных потребностей граждан посредством постоянной общественно полезной деятельности. А.В. Маркитанов предлагает законодательно установить понятие, в соответствии с которым негосударственные объединения – это добровольные объединения, создаваемые частными лицами в различных, перечисленных автором общественно полезных целях и в предусмотренных федеральными законами формах. При этом он позиционирует негосударственное объединение как понятие более широкое, нежели организация. Вместе с тем им не включаются в это понятие, как следует из приведенных выше его определений, например, такие коммерческие организации, которые не преследуют общественно полезных целей, а созданы для достижения иных – частных целей. Но такие субъекты, несомненно, относятся к видам организаций, а не объединений. Тем более что и сам автор из понятия «негосударственные объединения» их исключает, определив, что обязательным признаком последних является преследование целей общественно полезного свойства. Следовательно, такой ход рассуждений приводит нас к возможности сделать вывод о том, что понятие «негосударственная организация» шире, чем понятие «негосударственное объединение», а не наоборот. Кроме того, нельзя согласиться с мнением о том, что негосударственные объединения, «образованные в явочном или нормативно-явочном порядке, в отличие от прочих, являются объектом права, с помощью которого их участники реализуют свою потребность в объединении, но не являются субъектами, способными вступать в правоотношения и реализовывать волю своих участников от собственного имени»[1]. Такое утверждение противоречит действующему законодательству. К примеру, в соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об общественных объединениях» решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает

[1] Там же. С. 18.

права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные данным законом. Из чего следует, что не прошедшим государственную регистрацию в качестве юридического лица общественным объединениям также возможно вступать в правоотношения.

Так, например, их деятельность может быть подвергнута запрету по решению суда в том случае, если ими будет нарушено законодательства согласно со ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», которая устанавливает, что порядок и основания ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом. Кроме этого, общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Итак, понятия «международная неправительственная организация» и «неправительственная организация» соответственно соотносятся как часть и целое. Что же касается понятий «неправительственная организация» и «негосударственная организация», то они тоже соотносятся как часть и целое. Неправительственные организации не создаются государственными органами, то есть являются негосударственными. Но они должны иметь некоммерческий характер деятельности и располагать механизмами отчетности перед своими членами, а их члены должны осуществлять контроль над их политикой, деятельностью. Таким образом, под «неправительственными организациями» понимаются только негосударственные некоммерческие организации, а в число «негосударственных организаций» входят, в том числе и коммерческие. Некоммерческие организации могут быть как негосударственными, так и государственными.

На основе анализа различных понятий, взаимосвязанных с понятием «неправительственная организация», можно сделать вывод о том, что более общим термином является «некоммерческая организация», затем по степени общности сле-

дует «негосударственная организация» и потом уже «неправительственная организация».

Проводя сравнительный анализ характеристик государственных и негосударственных организаций, представляется вполне обоснованным то, что деятельность государственных организаций направлена на выполнение задач, функций и полномочий, возложенных на них государством, они базируются на государственной собственности и управление ими осуществляет государство. С другой стороны, особенностью негосударственных организаций на сегодняшний день не является отсутствие задач и функций, установленных для них государством, а также отсутствие государственного финансирования.

Критически проанализировав данные признаки, дополнив рядом критериев и основываясь на вышесказанном, можно следующим образом представить сравнительную характеристику государственных и негосударственных структур:

во-первых, государственные организации действуют по поручению и от имени государства; а негосударственные – от своего имени, охватывая определенную часть населения;

во-вторых, государственные структуры выполняют полномочия, возложенные на них государством; негосударственные – реализуют собственные права и обязанности, но могут способствовать решению государственных задач (как, например, народные дружины) или осуществлять публичные полномочия, переданные им государственными органами (как, например, саморегулируемые организации). Из этого можно сделать заключение, что данный признак уже не является специфическим только для государственных институтов и это общемировая тенденция. В зарубежной литературе в отношении государственных структур говорится о таких аспектах, как нахождение их в состоянии так называемого «мягкого кризиса» и постепенная утрата своих позиций[1]; конкуренция государственных услуг, предоставляемых непосредственно органами власти и услуг, осу-

[1] См.: *Michalon Th.* L'Etat inutile? // Etat-nation et prospective des territoires / Sous la dir. de Ali Sedjari. Paris: L'Harmattan – GRET, 1996. P. 28–37.

ществляемых в порядке аутсорсинга негосударственными организациями, и сокращение, таким образом, государственного пространства[1];

в-третьих, государственные организации наделены государственно-властными полномочиями, которые не могут иметь негосударственные организации.

При исследовании оснований разграничения государственных органов и общественных организаций Н.П. Кореневым отмечалось то, что органы государства действуют именно по его поручению, а ими издаваемые акты являются обязательными для граждан, тогда как общественные организации, будучи формированиями негосударственными, принимают акты, которые должны выполняться только их членами[2].

В соответствии с мнением Ю.М. Козлова, деятельность аппарата государства и лиц, в нем работающих, носит характер юридически-властный и одним из существенных признаков, который отличает государство от организации негосударственной, является его связь с регулированием отношений в обществе правовыми нормами[3].

На законодательном уровне установлено, что определенные государственные структуры наделены правом принятия общеобязательных правил – норм права, а также применения мер государственного принуждения при их нарушении. Такие полномочия отсутствуют у организаций негосударственных, кроме случаев, когда последние делегируются государственными органами.

Распространение действия правовых актов, которые принимаются негосударственными субъектами, осуществляется исключительно в отношении их членов, участников (например, требования устава общественного объединения).

---

[1] См.: *Auby J.-B.* La bataille de San Romano // AJDA. 2001. № 11. P. 916.

[2] См.: *Коренев Н.П.* Общественные организации, их служащие и представители // Субъекты советского административного права. Свердловск, 1985. С. 58–59.

[3] См.: *Козлов Ю.М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966. С. 65.

То же стоит сказать и о мерах принудительного характера, проявляющихся, как правило, в оказании морального воздействия и только в отношении членов или участников негосударственных организаций.

Например, п. 4.7 Устава Общероссийской общественной организации «Российский союз молодежи» предусмотрено, что за действия, несовместимые с требованиями данного Устава, член организации может быть исключен из ее рядов. Такое решение в случае нарушения требований Устава и в иных предусмотренных съездом организации случаях принимает постоянно действующий руководящий орган организации, где состоит на учете ее член, или вышестоящий руководящий орган Российского Союза Молодежи. А в соответствии с п. 9.6 Устава Общероссийской общественной организации «Российский Союз Молодежи» его съезд вправе решать любые вопросы деятельности организации. К исключительной компетенции съезда относится в том числе и решение вопроса исключения из его членов[1].

В соответствии с п. 5.10.9 Устава Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России» исключение его членов относится к компетенции Федеративного Совета, который осуществляет руководство деятельностью организации в период между съездами.

Пункт 4.11 данного устава предусматривает, что член Союза журналистов России может быть исключен из его состава за деятельность, противоречащую целям и задачам организации, за грубое нарушение требований Устава, в том числе за неуплату членских взносов более трех лет, а также за действия, дискредитирующие Союз журналистов России либо наносящие ему материальный ущерб. Решение об исключении принимается Секретариатом или руководящим органом структурного подразделения организации.

Пункт 4.12 Устава Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России» закрепляет и другую меру принудительного характера, применяемую к ее членам в процессе саморегулирования. По представлению Большого

[1] См.: Устав Общероссийской общественной организации «Российский Союз Молодежи». URL: http://www.ruy.ru/organization/charter/ (дата обращения: 22.02.2017).

жюри – органа саморегулирования в Союзе журналистов России либо его коллегии член организации может быть также исключен из нее за грубое нарушение профессиональной журналистской этики. Но, кроме того, на члена Союза может быть наложено взыскание в виде аннулирования Международной профессиональной карточки журналиста на определенный срок или бессрочно[1].

Таким образом, например, негосударственные организации, относящиеся к саморегулируемым, могут быть наделены отдельными публичными полномочиями, то есть правами, выходящими за пределы внутриорганизационных отношений, урегулированных уставом[2];

в-четвертых, управление государственными структурами осуществляет непосредственно государство; функционирование же негосударственных организаций реализуется путем самоуправления, и государственные органы не вправе вмешиваться в процесс их деятельности, за исключением тех случаев, которые установлены законом;

в-пятых, организации государственные финансируются из государственных бюджетов, а негосударственные – как из иных источников, получаемые в виде добровольных взносов, пожертвований, муниципальных средств, частных капиталов и т.д., так и из бюджетных средств, выделяемых на их финансирование в качестве государственной поддержки. В результате такой признак, как государственное финансирование, нельзя назвать отличием государственных организаций от негосударственных;

в-шестых, государственные организации создаются государственными органами, негосударственные организации – на основе учредительного акта, но не государственными структурами, а гражданами или иными организациями;

в-седьмых, в процессе формирования руководящих органов государственных организаций принимает участие государство; негосударственные организации органы управления образовывают самостоятельно;

---

[1] См.: Устав Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России». URL: http://www.ruj.ru/about_organization/charter/ (дата обращения: 24.02.2017).

[2] См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4293.

в-восьмых, штаты государственных организаций включают в том числе и государственных служащих или служащих государственных организаций; штаты негосударственных структур и состоят из соответствующих служащих: муниципальных служащих, служащих политических партий и т.д.

Итак, негосударственные организации как субъекты административного права – это организации, которые выступают персонифицировано от своего имени, реализуют собственные права и обязанности в административно-правовых отношениях, создаются без участия государства и имеют право осуществлять публичные полномочия в случаях, установленных законодательством.

В связи с изложенным также возникает необходимость систематизации видов негосударственных организаций, чья деятельность регулируется значительным количеством разрозненных нормативных актов, что затрудняет четкое представление об их системе. Рассмотрению этой проблемы и будет посвящена следующая глава данной работы.

Глава 2. Виды негосударственных организаций как субъектов административного права

§ 2.1. Классификация негосударственных организаций

Существуют различные подходы к определению термина «классификация». В соответствии с одним из них это деление логического объема понятия, которое имеет многоступенчатый, разветвленный характер, а ее результат рассматривается в качестве системы соподчиненных понятий. При этом делимое является родом, а новые понятия – видами, подвидами и т.д. К наиболее сложным и совершенным классификациям относятся такие, в которых систематизируется результат предшествующего развития какой-либо отрасли знания и намечается одновременно перспектива дальнейшего исследования. Классификация подразделяется, как правило, на искусственную и естественную. Для основания естественной классификации применяются существенные признаки, из которых вытекают многие производные свойства упорядочиваемых объектов. Искусственная же классификация для упорядочения объектов использует их несущественные признаки, например ссылки на начальные буквы наименований данных объектов[1].

Слово «классификация» происходит от лат. *classis* – разряд, класс и *facio* – делаю, раскладываю. Относится к понятию системы, в которую входят соподчинённые понятия (классы, объекты) какой-либо области знания или человеческой деятельности. Классификация используется как средство, с помощью которого устанавливается связь между классами объектов или между этими понятиями. Кроме того классификация часто используется для облегчения ориентирования в многообразии понятий или между соответствующими объектами. Она оказывает содействие в движении науки с уровня эмпирического накопления знаний на ступень теоретического синтеза. Если классификация базируется на научной основе, то она не только представляет собой картину состояния науки или её фрагмента в

[1] См.: Философия: энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. М., 2004. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/524/ Классификация (дата обращения: 12.04.2017).

развёрнутом виде, но и позволяет обоснованно делать прогнозы в отношении неизвестных ещё закономерностей или фактов[1].

Классификация представляет собой один из важнейших логических приемов, который используется при изучении предмета и основан на логическом делении понятий. При этом делением называется процесс раскрытия объема известного понятия.

При проведении классификации должны соблюдаться определенные правила. Так, при делении перечисляются все виды (то есть меньшие по объему понятия), которые входят в состав делимого понятия. Поэтому разделяются только понятия общие, которые охватывают различные части. Кроме того, для деления нужно иметь основания или принципы (principium divisionis), которые делают возможным правильное перечисление полученных благодаря делению его членов (parles divisionis). От правильного деления, во-первых, требуется полнота деления, то есть чтобы были перечислены все его члены; во-вторых – чистота, то есть чтобы не были пересекающимися понятиями члены деления. Служить основанием для деления может любой признак понятия; при использовании его как принципа деления можно всегда получить чистое двухчленное деление при посредстве закона противоречия (дихотомию). Все это имеет полное применение к классификации. При обладании сложным рядом однородных явлений они должны быть расположены в определенном порядке, который удобен для исследования. Сходные явления должны быть сгруппированы так, чтобы можно было их отличить от тех, которые в действительности отличны от них, но кажутся сходными с ними. Эти группы должны быть расположены в таком порядке, чтобы в самом расположении выражалась бы степень сродства их и взаимной зависимости. При классификации явлений они подразделяются на группы. Эти группы можно вновь подразделять и т.д. Производя данное деление, можно иметь в виду различные цели, субъективные или объективные, характер классификации также зависит от

[1] См.: Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М., 1983. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/524/Классификация (дата обращения: 12.04.2017).

поставленной перед ней цели. Правильная классификация явлений очень важна, она сокращает описание и указывает на родство явлений. И наоборот, путаная классификация, которая сближает разнородное и разъединяет однородное, служит для исследователя препятствием[1].

Негосударственные организации – очень многочисленная группа субъектов административного права. Поэтому необходимость их классификации не вызывает сомнений.

В предыдущей главе были рассмотрены общие черты, объединяющие все негосударственные организации. Следующий шаг, которого требует логика исследования, – это выявление особенностей[2].

В данной главе необходимо установить виды негосударственных организаций, то есть выделить из всего их значительного количества отдельные группы, которые объединены общим признаком, что является, несомненно, важной и актуальной проблемой, требующей научного решения. Кроме того, установление видов негосударственных организаций имеет не только научное, но и прикладное значение. Так, при рассмотрении правового статуса общественных организаций в СССР, которые были фактически синонимом негосударственных организаций в этот период, Ц.А. Ямпольская отмечала то, что решение вопроса об их классификации имеет значительное влияние на правильный выбор, в каком будет идти порядок образования, условия деятельности и способа регулирования данных организаций. А также зависит выбор определенных правовых средств[3].

Это мнение, высказанное Ц.А. Ямпольской еще в 1972 г., представляет интерес и ценность сегодня. Ведь понятия «виды негосударственных организаций» и «правотворчество» тесным образом связаны, причем связь эта взаимная.

Существование отдельных видов негосударственных организаций требует принятия норм права специфического характера, регулирующих особенности их

---

[1] См.: Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1890–1907. URL: http://enc-dic.com/brokgause/Klassifikacija-117869.html (дата обращения: 12.04.2017).

[2] См.: *Ямпольская Ц.А.* Общественные организации в СССР. М., 1972. С. 54.

[3] См.: Там же.

деятельности, по сравнению с другими видами организаций. И наоборот, для того чтобы уяснить, распространяются ли данные нормы на определенную негосударственную организацию, надо установить, к какому же виду таковых она относится. На первый взгляд, это чисто теоретическое положение. Но оно имеет важное практическое значение.

Так, признаки такой негосударственной организации, как политическая партия, как уже указывалось, прошли длительный путь своего нормативного закрепления в законодательстве России. В период с 1993 по 1996 г. в Государственной Думе Федерального Собрания РФ было подготовлено несколько вариантов проектов закона о данных организациях, но ни один проект так и не был принят Федеральным Собранием. Специфика деятельности политических партий, их большая роль и влияние на жизнь общества и государства не вызывают сомнения. В связи с чем на практике отсутствие признаков данного вида негосударственных организаций, закрепленных законодательно, вызывало, особенно в период выборов, значительные затруднения. Пробел был восполнен, как уже говорилось, только в 1998 году 19 июля, когда в Федеральный закон «Об общественных объединениях» был внесен ряд изменений и дополнений, касающихся политических объединений.

Таким образом, основания подразделения негосударственных организаций на виды заложены в законодательстве.

В юридической литературе есть различные подходы к решению данных вопросов, но они, как правило, касаются каких-либо отдельных видов негосударственных организаций, а не всей их массы в целом. Попытки провести классификацию именно негосударственных организаций не осуществлялись.

Традиционно, как уже указывалось, все организации подразделяются на две основные группы: коммерческие и некоммерческие. Это деление заложено в Гражданском кодексе РФ и поэтому применяется, как правило, в отношении юридических лиц. Но, как известно, не все негосударственные организации обладают таким статусом, но все они могут быть подразделены на данные виды, то есть на коммерческие и некоммерческие организации.

Например, по мнению Ц.А. Ямпольской признак, который положен в основу классификации, должен иметь не количественный («больше или меньше»), а качественный характер. Таким признаком является не что иное, как цель (основная задача) организации[1]. Можно согласиться с автором в том, что цель является определяющей для других особенностей, которые отличают данную организацию от других[2].

Цель – это то, к чему стремятся, что надо осуществить[3]. В соответствии со ст. 52 ГК РФ в уставе юридического лица определяется цель деятельности. Для некоторых видов юридических лиц (некоммерческих организаций) это обязательное требование, которое ими должно быть выполнено.

Если распространить данный критерий не только на объединения граждан, но и на все остальные негосударственные организации, то по указанному основанию все организации и будут делиться на коммерческие и некоммерческие. Таким образом, это организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). В связи с этим мы не согласимся с мнением о том, что в основе данного деления лежит характер деятельности организации[4]. В основе данного деления лежит именно цель деятельности.

Так, Д.И. Степанов отмечает то, что запрет распределения прибыли для некоммерческой организации является не квалифицирующим или системообразующим признаком для них, а скорее одним из ограничений. Таким образом, критерий основной цели деятельности организации является определяющим. Подход, который предполагает обособление организаций некоммерческих, исходя из этого

---

[1] См.: *Ямпольская Ц.А.* Общественные организации в СССР. М., 1972. С. 57.

[2] См.: Там же.

[3] См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1985. С. 758.

[4] См., например: Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2010. С. 181.

критерия, не является отечественным изобретением и известен зарубежным правопорядкам и именуется как функциональный[1].

Кроме того, как уже говорилось ранее, все организации, обладающие статусом юридического лица, включая и негосударственные, подразделяются на корпоративные и унитарные по основанию возможности учредителям организаций участвовать в управлении ими.

Если обратиться к классификации отдельных видов негосударственных организаций, то среди некоммерческих организаций большое внимание уделяется в административном праве классификации общественных объединений. В отношении оснований подразделения данного многочисленного вида негосударственных организаций высказывались и высказываются различные точки зрения. Ю.М. Козлов предлагал классифицировать общественные организации по таким критериям, как территориальный признак организации, характер членства, принадлежность к отраслям хозяйственного и культурного строительства, содержание задач, реализуемых в отношении членов организации, масштаб деятельности[2].

Также за основу подразделения общественных организаций на виды брался и критерий количества их членов. Например, Бочкова Т.А. указывала, что в теории права объединения граждан подразделяются на такие виды, как массовые общественные организации (партия, комсомол, профсоюзы); органы общественной самодеятельности, добровольные общества, творческие союзы (ДОСААФ)[3]. Общественные объединения, таким образом, делились на массовые и немассовые.

На этапе современного развития законодательства виды общественных объединений в Российской Федерации выделяются по следующим основаниям:

1) организационно-правовые формы общественного объединения;

2) территориальная сфера деятельности;

---

[1] См.: *Степанов Д.И.* В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципа обособления некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. № 3. С. 15.

[2] См.: *Козлов Ю.М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966. С. 99.

[3] См.: *Бочкова Т.А.* Указ. соч. С. 54.

3) наличие (отсутствие) государственной регистрации у общественного объединения;

4) учредитель объединения;

5) цель его деятельности;

6) наличие (отсутствие) у общественного объединения полномочий по осуществлению мер принуждения вовне[1].

Как уже указывалось, это разнообразие при подразделении на виды определяет цель деятельности общественного объединения. А вот уже в целях и интересах общественных объединений имеются иные различия – в количестве членов, территориальных масштабах деятельности, компетенции и т.п., что отражено в законодательстве и в их уставах[2].

По целевому назначению деятельности можно выделить благотворительные организации, правозащитные, ветеранские, организации инвалидов, научные, физкультурно-спортивные, молодежные, детские общественные объединения и др.

Представляется, что названные критерии классификации общественных объединений (кроме территориальной сферы деятельности) можно распространить и на негосударственные организации в целом, хотя виды организаций по некоторым основаниям будут выделяться несколько другие, так как понятие негосударственной организации гораздо шире понятия общественного объединения. Например, по цели деятельности необходимо выделять не ветеранские, научные, физкультурно-спортивные, молодежные и т.д., что специфично именно для общественных объединений, а, как уже говорилось, коммерческие и некоммерческие, что охватывает все негосударственные структуры, а не только объединения. Но также следует дополнить этот перечень оснований классификации и еще рядом критериев.

---

[1] См., например: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 77–81; Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина, Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 161.

[2] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 70.

Так, применительно к коммерческим и некоммерческим организациям наиболее часто в научной литературе классифицируются предприятия и учреждения. Они, например, подразделяются по видам деятельности (промышленные, сельскохозяйственные, образовательные, научные и др.), по формам собственности (государственные, муниципальные, частные)[1].

Кроме того, выделяются и такие основания классификации предприятий и учреждений, как правовой статус, вид производства, характер деятельности, механизм управления имуществом предприятия (учреждения)[2]. Не все данные критерии можно использовать в отношении классификации негосударственных организаций.

Такие основания, как вид деятельности предприятия или учреждения и вид производства, взаимосвязаны. Но по последнему критерию подразделяются только предприятия на производящие продукцию, выполняющие работы и оказывающие хозяйственные услуги. Предприятия и учреждения в зависимости от вида деятельности можно подразделить на сельскохозяйственные, научные, образовательные, строительные и т.д.

Общественные объединения также действуют в различных отраслях и сферах. И практически нет ни одной сферы, где бы ни функционировало соответствующее объединение. Например, они действуют в отраслях науки, образования, здравоохранения, культуры и т.д. Но также существуют общественные объединения, чья деятельность не имеет отраслевой принадлежности.

В связи с этим Ю.М. Козлов предлагал по отношению к отраслям хозяйственного и культурного строительства выделить организации, деятельность которых непосредственно связана с той или иной отраслью государственного управления (добровольные общества), и организации межотраслевого характера (профсоюзы)[3].

---

[1] См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 68–69.

[2] См.: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина и Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 176–177.

[3] См.: *Козлов Ю.М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966. С. 100.

Также по «сфере деятельности» классификацию общественных объединений проводил и А.П. Коренев. В частности, он указывал на то, что по этому критерию общественные объединения подразделяются на действующие независимо от сферы управления (например, политические партии) и действующие в отдельных сферах управления (например, культурно-просветительные, научные и др.)[1]. Но надо отметить, что такая формулировка основания классификации общественных объединений, как «сфера деятельности», имеет достаточно широкое значение, по сравнению с тем, что автор в него вкладывает.

Близким по смыслу является деление только некоммерческих организаций по функциональному назначению основной их деятельности. Его предложили американские авторы Саламон Л.М. и Анхайер Х.К., основываясь на использовании принципов МСОК (ISIC) – международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности ООН. Данные авторы сформулировали 10 видов деятельности, которые, в свою очередь, подразделяются еще на 24 подгруппы.

Так, ими выделяются такие группы видов деятельности: культура и досуг; образование и исследования; медицина и здравоохранение; социальные услуги; общее развитие; окружающая среда; защита интересов, политика; право и содействие, развитие благотворительности; религия; международная деятельность. Каждая из данных групп подразделяется на определенные подгруппы. Например, организации, осуществляющие общее развитие, могут быть подразделены на: организации социально-экономического развития, развития территорий; организации жилищной сферы, трудоустройства, обучения. К осуществляющим деятельность в области права, защиты интересов и политики относятся такие подгруппы, как: гражданская, правозащитная организация; организация, оказывающая правовые услуги; политическая организация. К тем некоммерческим организациям, которые действуют в рамках группы культура и досуг, относятся такие, которые связаны с культурой, искусством; с досугом, отдыхом, в том числе членские клу-

[1] См.: *Коренев А.П.* Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. I. М., 1996. С. 137.

бы, клубы по интересам[1]. Таким образом, можно объединить данные классификации (вид деятельности, вид производства, сфера деятельности) под общим основанием – функциональное назначение основной деятельности негосударственных организаций, добавив к вышеназванным группам еще несколько, относящихся к коммерческим организациям: промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт, информационные технологии и связь, торговля.

В зависимости от формы собственности можно выделить различные виды негосударственных организаций, так как они могут быть основаны на любой, кроме государственной, форме собственности: муниципальной, общественной, частной и т.д. Поэтому такое основание классификации, как форма собственности, можно применить к негосударственным организациям, но при этом их виды будут выделяться только в рамках негосударственных форм собственности.

Также предприятия и учреждения различаются в зависимости от характера своей деятельности. В.А. Тархов отмечал: «По этому признаку говорят о предприятиях, выполняющих хозяйственно- или культурно-оперативные функции, и учреждениях, осуществляющих административные или социально-культурные функции, регулирующих управление предприятиями и обеспечивающих для них надлежащие условия. Это различие имеет существенное экономическое значение, потому что деятельность первых связана преимущественно со сферой производства, а вторых – со сферой обслуживания, но юридическое различие между ними проводится редко»[2]. Таким образом, данное основание служило для разграничения предприятий и учреждений, поэтому в целом на негосударственные организации его нельзя распространить.

Другое основание классификации – механизм управления имуществом организации. По этому критерию предприятия подразделяются на три вида: 1) управление имуществом осуществляется на праве собственности, 2) имущество используется на праве хозяйственного ведения,3) или на праве оперативного

---

[1] См.: *Salamon L.M., Anheier H.K.* The emerging sector: The nonprofit sector in comparative perspective – an overview. Baltimore, 1994. P. 61.

[2] *Тархов В.А.* Гражданское право. Общая часть: курс лекций. Чебоксары, 1997. С. 158.

управления[1]. Данную классификацию можно распространить только на те организации, которые обладают имуществом. К таковым все негосударственные организации отнести будет невозможно. Так, у общественных объединений, не имеющих статуса юридического лица, может отсутствовать и имущество.

Особую значимость, по мнению Н.Н. Ковалевой, приобретает классификация организаций в зависимости от административно-правового статуса[2]. Комплексом прав и обязанностей предприятия (учреждения) отличаются не только в зависимости от формы собственности, но и по некоторым другим основаниям[3]. Если распространить это положение на негосударственные организации, то можно будет выделить такие их виды: организации, наделенные общим административно-правовым статусом; негосударственные организации, имеющие специальный статус (например, социально ориентированные, выполняющие функции иностранных агентов, саморегулируемые и т.д.). Дополнительные права или обязанности, которыми законодательство наделяет данные организации, существенным образом влияют на их административно-правовой статус.

Кроме того, приведенные критерии классификации можно сгруппировать по признаку отношения их к содержательной или организационной стороне деятельности субъекта.

Таким образом, к основаниям подразделения негосударственных организаций на виды, касающимся организационной стороны их деятельности, будут относиться:

1) организационно-правовая форма негосударственной организации;

2) наличие (отсутствие) государственной регистрации у негосударственной организации;

3) учредители негосударственной организации.

---

[1] См.: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина и Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 179.

[2] См.: *Ковалева Н.Н.* Административно-правовой статус предприятий: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 14.

[3] См.: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина и Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 178.

К данной группе оснований деления указанных организаций на виды относятся основания, характеризующие их отличия в зависимости от порядка создания и организации деятельности.

К основаниям подразделения же, касающимся содержательной стороны деятельности данных субъектов, можно отнести:

1) целевое назначение их деятельности;

2) форма собственности негосударственной организации;

3) функциональное назначение основной деятельности;

4) наличие (отсутствие) у негосударственной организации публичных полномочий;

5) особенности административно-правового статуса негосударственных организаций.

Важность и необходимость рассмотрения данных оснований классификации негосударственных организаций обусловлена влиянием на дальнейшее исследование содержания их административно-правового статуса.

Итак, во-первых, к видам негосударственных организаций в рамках группы оснований классификации, касающихся организационной стороны их деятельности, относятся виды в зависимости от организационно-правовой формы негосударственных организаций.

Этот критерий особо выделяется по своей значимости в указанной группе оснований, так как организационно-правовая форма определяет права и обязанности организации.

Под организационно-правовой формой можно понимать избранный, среди закрепленных в законе, самой организацией на основе ее собственных потребностей, а также, исходя из целей и задач способ, позволяющий провести внутреннее структурирование, посредством которого будет определяться механизм принятия решений, порядок управления имуществом (в случае наличия последнего)[1].

[1] См., например: Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях». Комментарий. М., 1996. С. 32.

Статья 50 ГК РФ определяет организационно-правовые формы коммерческих и некоммерческих организаций – юридических лиц, перечень которых является исчерпывающим.

Если юридическое лицо является коммерческой организацией, то его создание возможно в организационно-правовой форме хозяйственного товарищества и общества, крестьянского (фермерского) хозяйства, хозяйственного партнерства, производственного кооператива, государственного и муниципального унитарного предприятия.

Таким образом, негосударственная коммерческая организация может быть создана в любой из данных форм, кроме государственного унитарного предприятия.

Если юридическое лицо является некоммерческой организацией, то при его создании, как уже указывалось, возможно использование в следующих организационно-правовых форм: потребительский кооператив; общественная организация; общественное движение; ассоциации (союза); товарищества собственников недвижимости; казачьего общества, внесенного в государственный реестр казачьих обществ в РФ; общины коренных малочисленных народов РФ; фонд; учреждение; автономная некоммерческая организация; религиозной организации; публично-правовой компании; адвокатской палаты; адвокатского образования (являющегося юридическим лицом).

Анализируемый закон выделяет ряд общих и специальных организационно-правовых форм юридических лиц – некоммерческих организаций. Ранее были перечислены общие. А в их рамках создаются уже юридические лица в специальных организационно-правовых формах. Так, потребительский кооператив будет являться общей формой, в рамках которой могут быть созданы юридические лица в специальных организационно-правовых формах: жилищного, жилищно-строительного и гаражного кооператива, садоводческого, огороднического и дачного потребительского кооператива, общества взаимного страхования, кредитного кооператива, фонда проката, сельскохозяйственного потребительского кооператива.

В рамках общей формы общественная организация создаются юридические лица, используя специальные организационно-правовые формы в виде: политической партии, профессионального союза (профсоюзной организации), органа общественной самодеятельности, территориального общественного самоуправления.

К общей организационно-правовой форме ассоциация (союз) относятся специальные формы некоммерческого партнерства, саморегулируемой организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные палаты.

К товариществу собственников недвижимости относятся, в том числе и товарищества собственников жилья. К фонду – общественные и благотворительные фонды.

В рамках общей организационно-правовой формы учреждения создаются специальные организационно-правовой формы: государственные учреждения (в том числе государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения.

Таким образом, негосударственные некоммерческие организации могут быть созданы в любых из перечисленных общих или специальных организационно-правовых формах, кроме формы государственного учреждения и публично-правовой компании. Необходимо также учитывать и то, что негосударственные организации, имеющие указанные организационно-правовые формы не во всех случаях обязаны быть обладателями статуса юридического лица. Если в соответствующем законе прямо предусмотрено иное, то организация может действовать и без данного статуса.

Исходя из этого положения, следующим основанием деления негосударственных организаций на виды является наличие (отсутствие) государственной регистрации у организации. В зависимости от этого можно выделить:

1) негосударственные организации, которые действуют, не имея государственной регистрации и не обладая правами юридического лица;

2) негосударственные организации, прошедшие государственную регистрацию, получив права юридического лица.

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» (ст. 3) граждане могут по своему выбору организовывать общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Созданные общественные объединения могут, либо регистрироваться в порядке, предусмотренном указанным законом, и приобретать права юридического лица, либо функционировать без государственной регистрации и прав юридического лица.

То есть, общественные объединения в РФ вправе действовать и без регистрации, но только в том случае, если законом иное не установлено. Например, это исключение распространяется на такой вид общественных объединений, как политическая партия. В ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» предусмотрено, что они относятся к общественным организациям как организационно-правовым формам юридических лиц, что соответствует п. 3 ст. 50 ГК РФ. Федеральный закон «О политических партиях» (ст. 15) распространяет в отношении политической партии и ее региональных отделений положения Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Он действует с учетом того, что порядок регистрации этих организаций специфичен. В соответствии с данной статьей партии и их региональные отделения имеют право на осуществление своей деятельности в полном объеме, в том числе как юридические лица, лишь с момента государственной регистрации. Подтверждением является документ о внесении записи о партии или ее отделении в Единый государственный реестр юридических лиц.

Как видим, партии подлежат обязательной государственной регистрации.

Зарегистрированные негосударственные организации имеют перед организациями, которые не прошли государственную регистрацию, то преимущество, что у них появляются с момента осуществления данной процедуры права, принадлежащие им как юридическим лицам. Естественно, что правовой статус последних является существенной частью их общего административно-правового статуса.

То, что общественное объединение может действовать без государственной регистрации, было новеллой Федерального закона «Об общественных объединениях». До того, как он вступил в силу, все общественные объединения, руководствуясь ст. 11 Закона СССР «Об общественных объединениях», были обязаны регистрировать свои уставы в государственных органах.

Организации, не будучи юридическими лицами, тем не менее могут вступать в различные административные правоотношения в связи с обращением в государственные органы, совершением правонарушений, постановкой на учет в государственных органах[1].

Негосударственные организации – юридические лица далее еще можно подразделить по такому критерию, как возможность учредителям (участникам, членам) организаций участвовать в управлении ими в соответствии со ст. 65.1 ГК РФ. Здесь выделяются корпоративные и унитарные юридические лица. К корпоративным юридическим лицам – негосударственным организациям относятся: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

К унитарным юридическим лицам – негосударственным организациям относятся: муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации.

Далее все негосударственные организации делятся на группы в зависимости от того, кто является их учредителями. Ими выступают как юридические, так и физические лица.

---

[1] См.: Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 122.

Из смысла положений ст. 66 ГК РФ следует, что учредителями (участниками) хозяйственных товариществ и обществ являются как те, так и другие. Кроме того, хозяйственные товарищества и общества могут быть учредителями (участниками) других хозяйственных товариществ и обществ, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Статья 6 Федерального закона «Об общественных объединениях» также говорит об их учредителях. В соответствии с ч. 1 данной статьи учредителями общественных объединений могут быть как юридические лица – общественные объединения, так и физические лица. Какой-либо другой субъект не может выступить в этом качестве. Например, не вправе быть учредителем какое-либо объединение, у которого отсутствует статус юридического лица, а также юридическое лицо, которое не является общественным объединением. В вышеназванном законе (ст. 19) четко утверждено на то, что учредителями общественных объединений не могут являться государственные и местные органы.

Таким образом, в зависимости от того, кто является их учредителями, негосударственные организации можно подразделить на следующие виды:

1) негосударственные организации, учредителями которых являются физические лица;

2) негосударственные организации, учредителями которых являются юридические лица;

3) негосударственные организации, учредителями которых являются физические и юридические лица.

Основания подразделения негосударственных организаций, касающиеся содержательной стороны их деятельности, позволяют выявить различия между данными субъектами в зависимости от ее характера и направлений.

По цели деятельности выделяются некоммерческие и коммерческие негосударственные структуры. Так, еще в 70-е годы XX в. говорилось о том, что цель, будучи главным и определяющим в характеристике добровольных обществ, является ключом к раскрытию многих важных теоретических положений, относящих-

ся к этим организациям[1]. Особенности целей, стоящих перед негосударственными организациями, прежде всего отражаются на особенностях их правового регулирования, что имеет важное теоретическое и практическое значение.

Каждую из групп, то есть коммерческие и некоммерческие организации, в свою очередь, далее можно классифицировать по целевой направленности, указанной в учредительных документах. Так, например, М.А. Акимовой по целям деятельности выделяются правозащитные некоммерческие и правозащитные коммерческие негосударственные организации. При этом у автора очень широкий подход к пониманию правозащитной организации. К некоммерческим правозащитным организациям, например, справедливо относятся адвокатские палаты, созданные для оказания помощи гражданам и защиты их прав. А функциями коммерческих правозащитных организаций М.А. Акимова наделяет частные охранные организации[2], с чем трудно согласиться. Руководствуясь данным подходом к определению правозащитной организации, к последним можно отнести практически любую организацию, так или иначе работающую с гражданами, например местную администрацию.

Следующим критерием классификации негосударственных организаций, относящимся к содержательной стороне их деятельности, является форма собственности. Здесь можно выделить:

1) муниципальные организации;
2) организации, находящиеся в собственности различных объединений граждан;
3) организации, находящиеся в частной собственности физических, юридических лиц;
4) организации, находящиеся в кооперативной собственности;
5) организации смешанной формы собственности.

---

[1] См.: Добровольные общества при социализме / отв. ред. Ц.А. Ямпольская. М., 1976. С. 98.

[2] См.: *Акимова М.А.* К вопросу о классификации негосударственных правозащитных организаций // Вестник СГАП. 2011. № 3. С. 13.

По функциональному назначению основной деятельности выделяются негосударственные организации, действующие в промышленности; сельском хозяйстве (например, крестьянское (фермерское) хозяйство); строительстве; на транспорте (например, частное автотранспортное предприятие); в сфере информационных технологий и связи; в торговле; а также в сферах культуры и досуга (например, Фонд поддержки отечественной музыкальной культуры «Родник» Новосибирской области, Автономная некоммерческая организация «Творческая мастерская Союза художников Республики Татарстан “Ирэк”», Всероссийская федерация парусного спорта, Союз биатлонистов России, Ассоциация гольфа России); образования и исследований (например, Ассоциация образовательных учреждений Новгородской области «ЮНИКОЛ»); медицины и здравоохранения (например, общественная организация «Российское общество урологов», общественная организация «Ассоциация флебологов», Автономная некоммерческая организация Научно-практический психологический центр «ТУРРИОН»); социальных услуг (например, Ассоциация «Центр развития института семьи»); окружающей среды; общего развития (например, Общероссийская общественная организация «Всероссийское добровольное пожарное общество», Аннинское станичное казачье общество «Станица Аннинская», Межрегиональная общественная организация содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства «ВСЕ ДОМА»); права, защиты интересов и политики (например, Автономная некоммерческая организация «РОССИЙСКИЙ ЦЕНТР ПАРЛАМЕНТАРИЗМА», Адвокатское бюро Саратовской области «Квестор»); содействия и развития благотворительности и добровольчеству (например, Благотворительная некоммерческая организация, региональный фонд «Правовой помощи детям Приволжья»); и также осуществляющие международную и религиозную деятельность (например, Московская епархия Русской православной церкви).

Также к содержательной стороне деятельности негосударственных организаций относится и такое основание их классификации, как особенности административно-правового статуса негосударственных организаций. Здесь можно выделить исследуемых субъектов, обладающих общим и специальными администра-

тивно-правовыми статусами. Так, например, в силу признания организации социально ориентированной, на нее будут возлагаться дополнительные права и обязанности. И речь здесь не идет только о некоммерческих организациях[1]. Макаревич А.Н., Сазонова Т.Ю. отмечают, что часто решение социальных проблем оказывается более эффективным на основе предпринимательства, по сравнению со стандартными механизмами государства и некоммерческих организаций[2]. Преимущественная же государственная поддержка социально ориентированного некоммерческого сектора, по их мнению, может привести к злоупотреблениям и ситуациям, когда бизнес будет сознательно стремиться принять форму некоммерческих организаций в целях получения государственных или муниципальных средств и активов[3].

В рамках проводимых исследований социального предпринимательства отмечается, что в России оно как социальная практика только начинает развиваться, число реально действующих социальных предприятий невелико, и зачастую они даже сами не воспринимают себя в таком качестве[4].

Все это свидетельствует о необходимости должного законодательного закрепления статуса как коммерческих, так и некоммерческих социально ориентированных организаций.

Критерием деления негосударственных организаций на виды по содержательной стороне их деятельности является наличие отдельных публичных полномочий, переданных им в рамках функций соответствующих органов власти.

Все негосударственные организации по данному основанию можно подразделить на две группы:

---

[1] Так, п. 5 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предусматривает, что социально ориентированные некоммерческие организации, оказывающие общественно полезные услуги надлежащего качества, могут быть признаны исполнителями общественно полезных услуг, что дает им право на приоритетное получение мер господдержки.

[2] См.: *Макаревич А. Н., Сазонова Т. Ю.* Сущность и специфика социального предпринимательства в России // Российское предпринимательство. 2012. № 24 (222). С. 54.

[3] См.: Там же. С. 55.

[4] См.: *Полтавская М.Б.* Социальное предпринимательство как идея и как процесс: взгляд некоммерческих организаций // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2015. № 3 (29). С. 137.

1) негосударственные организации, наделенные публичными полномочиями;
2) негосударственные организации, не обладающие публичными полномочиями.

Необходимо отметить, что в законодательстве нет единства в терминологии, обозначающей особенности такого вида негосударственных организаций, как организации, наделенные публичными полномочиями. Термин «наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» упоминается в гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ[1] (далее – КАС РФ), а «осуществляющих отдельные публичные полномочия» – в ст. 26 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Как отмечает Э.В. Талапина, данные полномочия выполняет не только государство, негосударственные субъекты тоже могут быть связаны публичным интересом[2], и в настоящее время эта тенденция набирает все больший оборот. Но определение понятия «организация, наделенная публичными полномочиями», нормативно не закреплено, что представляет собой существенный пробел в законодательстве. Поэтому как гражданам, организациям, так и органам государственной власти на практике не ясно, какие же организации считать наделенными публичными полномочиями. Хотя с их деятельностью вышеназванными и другими законами связываются серьезные правовые последствия: возможность обжалования действия (бездействия) в вышестоящий орган или в суд, осуществление в отношении них общественного контроля.

Анализ таковых полномочий, предоставленных негосударственным структурам, неоднократно проводился в научных исследованиях. Так, Белорусов В.Б. отмечал, что некоторые организации всегда выполняли публично значимые для

---

[1] См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

[2] См.: *Талапина Э.В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М., 2015. С. 29.

общества и государства полномочия, что имеет важное предопределяющее значение для характеристики их административно-правового статуса[1].

В системе негосударственных субъектов правоохранительной деятельности он выделял три группы в зависимости от наличия у них той или иной организационно-правовой формы.

Указанный автор писал о принадлежности к представителям первой группы частных детективных и охранных предприятий, служб безопасности предприятий; адвокатских бюро; коллегий адвокатов; третейских судов.

Ко второй группе негосударственных субъектов правоохранительной деятельности относились общественные формирования граждан. Среди них выделялись: добровольные народные (пожарные) дружины; общественные пункты охраны порядка; казачьи объединения; квартальные, уличные, домовые, сельские комитеты; советы профилактики и др.

К третьей группе субъектов правоохранительной деятельности относились индивидуальные субъекты, которые выполняют свои функции как индивидуально, так и вместе с государственными правоохранительными органами. Это внештатные сотрудники правоохранительных органов; осуществляющие свою деятельность индивидуально частные детективы; граждане, сотрудничающие с органами на конфиденциальной основе; частные нотариусы; патентные поверенные; осуществляющие деятельность индивидуально в составе адвокатского кабинета адвокаты, а также граждане, деятельность которых направлена на защиту как своих прав и свобод, так и прав и свобод других лиц.

К особой группе относятся субъекты, которые наделены государством полномочиями юрисдикционного характера по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Это административные комиссии; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав[2].

---

[1] См.: *Белорусов В.Б.* Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности. М., 2005. С. 132.

[2] См.: *Белорусов В.Б.* Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 23.

Исходя из данного подразделения, можно выделить следующих субъектов – негосударственные организации, которые могут быть наделены полномочиями властного характера: частные детективные и охранные предприятия; адвокатские бюро; коллегии адвокатов; добровольные народные дружины; общественные пункты охраны порядка; казачьи общества; квартальные, уличные, домовые, сельские комитеты. Остальные субъекты не являются организациями либо не могут быть признаны негосударственными организациями. Что касается общественных объединений, то использование властных полномочий, направленных вовне, для них является второстепенным[1]. Но, несмотря на это, данные полномочия, предоставленные в соответствии с законом, имеют большое значение в их деятельности, существенно влияя на административно-правовой статус данных субъектов.

Большинство негосударственных организаций, как отмечал Д.Н. Бахрах, может применять меры принуждения только к своим членам на основе своих уставов (положений) и только те, которые непосредственно связаны с членством в организации. Общественные органы в отношении граждан могут осуществлять принуждение по поручению государства в тех случаях, которые установлены законом, под государственным контролем[2].

Таким образом, Д.Н. Бахрах предусматривал возможность применения объединениями граждан мер принуждения вовне при следующих условиях:

1) они применяются по поручению государства;

2) применяются в случаях, установленных законом;

3) под государственным контролем.

Но в современных условиях все большее число негосударственных организаций наделяется отдельными публичными полномочиями в рамках процесса аутсорсинга, саморегулирования, общественного контроля.

---

[1] См.: *Лагутин А.Н., Вопленко Н.Н.* Основные черты правоприменительной деятельности общественных объединений // Актуальные проблемы административного права РФ и административной деятельности ОВД. Волгоград, 1999. С. 45.

[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. Часть общая. М., 1993. С. 186.

Данный процесс вызвал научную дискуссию по поводу его обоснованности и допустимости[1].

В результате применения принудительных мер в рамках публичных полномочий наступают для субъектов, в отношении которых они используются, определенные последствия негативного характера. Поэтому негосударственные организации, как и государственные органы, вправе реализовывать меры принуждения исключительно в случаях и в порядке, установленных законодательно. Рассматриваемое подразделение их на виды и позволяет говорить об этих случаях.

Например, в п. 4 ст. 20 Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» предусматривается, что при условии невыполнения требований по устранению нарушений, если появляется непосредственная угроза жизни и здоровью работников, профсоюзы могут потребовать от работодателей, органов управления организациями, должностных лиц приостановить работы до того, как будет принято окончательное решение Федеральной инспекцией труда. Работодатели, должностные лица в случае не устранения нарушений подвергаются ответственности, предусмотренной законодательством.

Таким образом, исходя из приведенного примера, профессиональные союзы вправе применять в отношении должностного лица, работодателя, органа управления организацией такую меру принудительного характера, как приостановление работ. В административном праве подобную меру можно рассматривать как меру пресечения в системе мер административного принуждения[2].

В соответствии со ст. 16 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской

---

[1] См., например: *Демин А.А.* Делегирование «своих» государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга следует признать правонарушением // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2017. С. 142–150; *Талапина Э.В.* Указ. соч. С. 38–44.

[2] См., например: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.* Российское административное право: учебник. М., 1996. С. 172.

Федерации»[1] при осуществлении частной охранной деятельности разрешается применять специальные средства, огнестрельное оружие и физическую силу в случаях и порядке, которые предусмотрены в данном законе. Таким образом, служащие частных охранных предприятий вправе применять меры, относящиеся к особым мерам пресечения в системе административного принуждения.

Разрозненность и фрагментарность упоминания в нормативных актах об организациях, наделенных публичными полномочиями, приводит к затруднениям на практике при применении, например, соответствующих нормативных предписаний, содержащихся в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»[2]. Данный закон в ст. 2 закрепляет то, что граждане вправе обращаться как лично, так и направлять индивидуальные, коллективные обращения, в том числе обращения объединений граждан, юридических лиц, в государственные и местные органы, их должностным лицам, в государственные, муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. Следовательно, в законодательстве закрепляется еще такой вариант формулировки в отношении рассматриваемого вида организаций – «организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций».

В ст. 5.59 Кодекса РФ об административных правонарушениях[3] (далее – КоАП РФ) предусматривается наложение мер административной ответственности при нарушении соответствующего порядка, установленного законодательством РФ, в отношении рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами и данных организаций, на которые возлагается осуществление публично значимых функций в виде административного штрафа в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

---

[1] См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888; СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7562.

[2] См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27 ноября 2017 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2017. № 49. Ст. 7327.

[3] См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2018. № 18. Ст. 2573.

Следует отметить, что ни в КоАП РФ, ни в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» понятие «организации, на которую возложено осуществление публично значимых функций» не закреплено.

Суды при этом применяют различные критерии для определения того, подпадает ли организация под действие как ст. 5.59 КоАП РФ, так и Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». Например, постановлением Тюменского областного суда от 17 июня 2016 г. № 4А-293/2016 к организациям, на которые возлагается осуществление публично значимых функций, отнесены публичные акционерные общества, осуществляющие деятельность по передаче электрической энергии, технологическое обслуживание электросетевых объектов, технологическое присоединение к электрическим сетям[1].

В другом акте судебного органа указывается, что муниципальное предприятие «Водоканал» хотя и не является непосредственно органом местного самоуправления, тем не менее, выполняя публично значимые функции, относится к категории предприятий, обязанных руководствоваться Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», имущество предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному образованию, а оказываемые услуги холодного водоснабжения и водоотведения предназначены для обеспечения муниципальных нужд[2].

В постановлении Волгоградского областного суда по делу № 7а-134/2016 от 28 января 2016 г. отмечалось то, что общество с ограниченной ответственностью «Ж-С» является коммерческой организацией, которая создана для расширения рынка товаров и услуг, а также извлечения прибыли, доказательств возложения на данное общество публично значимых функций не имеется[3].

---

[1] См.: Постановление Тюменского областного суда от 17 июня 2016 г. № 4А-293/2016. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=100173436404338882923706l6 (дата обращения: 26.01.2018).

[2] См.: Постановление Калининградского областного суда от 20 октября 2015 г. по делу № 4А-392/2015. URL: http://sudact.ru/regular/doc/92tlfkHDM8o4/ (дата обращения: 26.01.2018).

[3] См.: Постановление Волгоградского областного суда от 28 января 2016 г. по делу № 7а-134/2016. URL: http://sudact.ru/regular/doc/cjcTsFXQo3HV/ (дата обращения: 26.01.2018).

В постановлении Нижегородского областного суда от 9 октября 2014 г. № 7п-630/2014[1] на доводы представителей общества с ограниченной ответственностью «Н.» о том, что организация не осуществляет публично значимые функции, указано, что при рассмотрении данного дела в порядке соответствующего производства было установлено, что виновный действует в рамках, предоставленных ему должностной инструкцией полномочий и утвержденных данной инструкцией обязанностей, из анализа которой следует, что одной из обязанностей, на него возложенной, является обеспечение рассмотрения в установленном порядке писем, жалоб, обращений юридический лиц и граждан и принятие по ним решения в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, должностная инструкция содержит прямое указание, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей виновный, как заместитель генерального директора, несет установленную законодательством ответственность.

Из приведенных примеров следует, что суды при определении того, является ли организация осуществляющей публично значимые функции, используют самые различные критерии: форму собственности организации, организационно-правовую форму, цель деятельности и т.д. И при этом данный факт устанавливается не всегда верно.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» федеральному законодателю была поставлена задача, исходя из требований Конституции РФ и с учетом данного постановления, урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными и муниципальными органами, а также меры, гарантирующие рассмотрение обращений граждан государственными учреждениями и иными организа-

[1] См.: Постановление Нижегородского областного суда от 9 октября 2014 № 7п-630/2014. URL: http://sudact.ru/regular/doc/PcPZo3tr7sW5/ (дата обращения: 26.01.2018).

циями, осуществляющими публично значимые функции[1]. Но она не была решена в части определения понятия последних.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на саму формулировку «организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций», содержащуюся в ст. 5.59 КоАП РФ и в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (в остальных законах, как уже было рассмотрено, употребляются термины «организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» – гл. 22 КАС РФ и «организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия» – ст. 26 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Фактически организации наделяются не публично значимыми функциями, а публичными полномочиями. Функции – это более широкое понятие, которое включает в себя комплекс соответствующих полномочий в зависимости от ее вида. Поэтому организации не могут наделяться всеми полномочиями сразу в рамках определенной функции. Например, если рассматривать функцию контроля, то в ее содержание входит масса полномочий соответствующих органов власти. И все они в комплексе не могут быть переданы негосударственным структурам, так как иначе они просто будут подменять собой органы власти.

Слово же «значимые» представляет собой оценочную категорию. Если полномочие публичное – то оно, естественно, будет значимым для тех субъектов, в отношении которых оно осуществляется. Иными словами, не может быть «публично не значимых полномочий». В связи с этим формулировка «организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций», содержащаяся в КоАП РФ и в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», должна быть заменена на формулировку «организации, осуществляющие публичные полномочия», используемую в КАС РФ и в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Одновременно прилагательные «отдельные» и «государственные», используемые в данных законах, можно исключить, так как слово «публичные» поглощает собой слово «гос-

[1] См.: СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

ударственные», а слово «отдельные», как уже было рассмотрено, подразумевается, так как понятно, что не все публичные полномочия передаются.

На основе исследования, проведенного выше, следует выделить признаки негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями, исходя из понятия данных полномочий, приведенного в главе 1 диссертационного исследования:

1) это организации, реализующие полномочия, которые выходят за рамки отношений внутри них, то есть относятся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками;

2) организации осуществляют данные полномочия в случаях, установленных соответствующими законами;

3) деятельность организации на соответствие законодательству в части реализации публичных полномочий проверяется в процессе государственного контроля и надзора.

В результате предлагается следующее понятие данного вида субъектов административного права: «Негосударственные организации, наделенные публичными полномочиями, – это организации, которые выступают персонифицировано от своего имени, создаются без участия государства и реализуют предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти».

Соответствующее понятие «организации, наделенной публичными полномочиями» следует закрепить в КАС РФ (см. приложение 5) и КоАП РФ (см. приложение 6) и унифицировать разрозненные формулировки посредством внесения ряда изменений и дополнений в такие федеральные законы: «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (см. приложения 4, 7).

Закрепление данного понятия необходимо с целью единообразного применения всех законов, упоминающих об организациях, наделенных публичными полномочиями.

Таким образом, предлагается следующая система оснований классификации негосударственных организаций.

К основаниям классификации негосударственных организаций, касающимся организационной стороны их деятельности, относятся следующие:

1) организационно-правовая форма негосударственных организаций;
2) наличие государственной регистрации у организации;
3) возможность учредителям (участникам, членам) организаций участвовать в управлении ими;
4) вид учредителя негосударственных организаций.

К основаниям классификации, касающимся содержательной стороны деятельности негосударственных организаций, относятся:

1) целевое назначение деятельности;
2) форма собственности негосударственной организации;
3) функциональное назначение основной деятельности;
4) особенности административно-правового статуса негосударственных организаций;
5) наличие у организаций в рамках их административно-правового статуса публичных полномочий.

Все вышеперечисленные критерии тесно взаимосвязаны между собой. При этом определяющую роль в дальнейшем исследовании административно-правового статуса негосударственных организаций играет такой критерий, как целевое назначение их деятельности, так как в законодательстве различается исследуемый статус коммерческих и некоммерческих организаций.

§ 2.2. Коммерческие организации как вид негосударственных организаций

Непродуманная и слабая правовая политика, сопряженная с несовершенной и пробельной юридической базой, с противоречиями в правовых актах, с некон-

кретными приоритетами, ведет к неизменным сбоям в осуществлении политики экономической, значительно затрудняет гражданский оборот, препятствует развитию государства. Это актуализирует задачу осмысленного, планомерного формирования последовательной деятельности государственных и муниципальных органов по регулированию отношений в сфере предпринимательства[1]. Особое значение здесь играют не только гражданско-правовые, но и административно-правовые нормы, регулирующие деятельность коммерческих организаций.

Объединив различные основания классификации негосударственных организаций (целевое назначение деятельности, организационно-правовая форма), рассмотрим далее виды организационно-правовых форм негосударственных коммерческих организаций. При своем создании ими используются такие формы, как хозяйственное товарищество и общество, крестьянское (фермерское) хозяйство, хозяйственное партнерство, производственный кооператив, муниципальное унитарное предприятие. Специфика данных организаций заключается в том, что в качестве основной цели своей деятельности они преследуют извлечение прибыли. К тому же, они обязательно приобретают статус юридического лица и без него, в отличие от некоммерческих организаций, действовать не могут (за исключением крестьянского (фермерского) хозяйства).

Так, Д.И. Степанов отмечает, что если образ юридического лица как такового преимущественно отождествляется с организацией коммерческой, ориентированной на ведение бизнеса, то и основная часть предписаний, содержащихся в праве, посвященных деятельности юридических лиц, была обращена именно на эти организации. До некоторых пор организации некоммерческие находились в тени, и законодатель вспоминал о них по необходимости, свидетельством чего выступает фрагментарность регулирования их деятельности как в отечественном правопорядке, так и в иностранном праве. Однако в последние десятилетия ситуация поменялась: подобные организации чаще стали привлекать внимание правоприменителя и правотворцев, возникла необходимость провести законодательные ре-

[1] См.: *Вавилин Е.В., Челышев М.Ю.* Гражданско-правовая политика // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 3. С. 125.

формы, направленные на модернизацию правовых форм, что объясняется главным образом все возрастающей коммерциализацией некоммерческих организаций и сглаживанием различий между двумя их типами[1].

Таким образом, в настоящее время грань между коммерческими и некоммерческими организациями прослеживается нечетко. Но при этом сращивание происходит в направлении перехода признаков некоммерческих организаций к признакам коммерческих. Поэтому критерий отнесения организаций к коммерческим неоспорим – извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности. Это и объединяет все названные организационно-правовые формы данных структур. Также их объединяет и то, что они все могут вступать в административно-правовые отношения. Вместе с тем каждая из видов организаций в зависимости от их организационно-правовой формы обладает своими отличительными признаками, что, в свою очередь, влияет на особенности их административно-правового статуса. Далее и рассмотрим отличия каждого из видов коммерческих негосударственных организаций по данному критерию.

Прежде всего, они подразделяются, как уже отмечалось, на две группы, представленные корпоративными и унитарными организациями. Юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с п. 1 ст. 65.3 ГК РФ - это корпоративные юридические лица (корпорации). Соответственно, как к коммерческим организациям к ним относят хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы. Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К таким видам негосударственных коммерческих организаций отнесены исключительно муниципальные унитарные предприятия.

Нужно подчеркнуть, что муниципальные организации в силу специфики своего правового и в том числе административно-правового статуса нуждаются в от-

[1] См.: *Степанов Д.И.* Указ. соч. С. 15.

дельном рассмотрении. Поэтому они не будут являться предметом настоящего исследования.

В связи с этим далее рассмотрим признаки только корпоративных коммерческих негосударственных организаций. Их объединяет то, что все они состоят из участников (членов), которые вправе формировать высший орган коммерческой организации – общее собрание ее участников.

К таковым, во-первых, относятся хозяйственные товарищества и общества. Их правовой статус регулируется: ГК РФ, Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «Об обществах с ограниченной ответственностью»[1], Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «Об акционерных обществах»[2] и другими нормативными актами.

Особенности правового положения отдельных видов хозяйственных товариществ и обществ определяются специальными законами. Пункт 7 ст. 66 ГК РФ относит к таковым кредитные организации, страховые, специализированные финансовые общества, клиринговые организации, общества специализированные проектного финансирования, туда же включены профессиональные участники рынка ценных бумаг, акционерные инвестиционные фонды, управляющие компании паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, пенсионные фонды негосударственные и иные некредитные финансовые организации. Регулирование статуса данных хозяйственных товариществ и обществ осуществляется Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-I (ред. от 27 июня 2018 г.) «О банках и банковской деятельности»[3], Законом РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-I (ред. от 23 апреля 2018 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации»[4], Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) «О клиринге и клиринговой деятельности»[5], Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «О рынке цен-

[1] См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785; 2018. № 18. Ст. 2557.
[2] См.: СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; 2018. № 18. Ст. 2557.
[3] См.: Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357; 2018. № 27. Ст. 3950.
[4] См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; 2018. № 18. Ст. 2557.
[5] См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904; 2018. № 24. Ст. 3399.

ных бумаг»[1], Федеральным законом от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «Об инвестиционных фондах»[2], Федеральным законом от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ (ред. от 7 марта 2018 г.) «О негосударственных пенсионных фондах»[3], Федеральным законом от 19 июля 1998 г. № 115-ФЗ (ред. от 21 марта 2002 г.) «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)»[4].

В соответствии с пп. 3, 4 ст. 66 ГК РФ хозяйственные товарищества могут создаваться в организационно-правовой форме полного товарищества или товарищества на вере (коммандитного товарищества). Создание хозяйственных обществ осуществляется в форме акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью.

По мнению Крашенинникова П.В., хозяйственные товарищества и общества обладают общими признаками, а также имеют и некоторые отличия друг от друга.

Общие признаки состоят в том, что:

– они формируют уставной (складочный) капитал;

– уставной (складочный) капитал разделяется на доли (вклады);

– они относятся к коммерческим организациям;

– при получении прибыли она распределяется между участниками юридического лица;

– у участников нет вещных прав на внесенные вклады;

– участники обладают общими видами прав и обязанностей;

– присутствуют отдельные особенности в порядке управления и др.

Отличает хозяйственные товарищества от обществ следующее:

– хозяйственные общества представляют собой объединение капиталов, где личное участия акционеров или иных участников в деятельности общества не является необходимым, хозяйственные товарищества – это объединения труда, где

---

[1] См.: СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2018. № 18. Ст. 2560.
[2] См.: СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 70.
[3] См.: СЗ РФ. 1998 . № 19. Ст. 2071; 2018. № 11. Ст. 1584.
[4] См.: СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3611; 2002. № 12. Ст. 1093.

личному участию в деятельности полного товарищества полных товарищей или товарищества на вере придается важное значение;

– установление для хозяйственных обществ условия по минимальному размеру уставного капитала, отличает их от товариществ;

– участники товариществ несут субсидиарную ответственность (кроме вкладчиков) по обязательствам юридического лица, тогда как в хозяйственных обществах, участники общества с дополнительной ответственностью несут только ограниченную ответственность;

– учредительным документом товарищества является учредительный договор, в то время, как для общества необходим устав, при этом правовую природу отношений в товариществе характеризует договорный характер, поэтому число его участников не может быть менее, чем два, общество же может быть учреждено всего лишь одним лицом (при этом хозяйственное общество не может являться одним участником другого общества, которое состоит из одного лица, если иное не закреплено законодательством);

– для товариществ имеются жесткие ограничения в отношении состава субъектов[1].

К другим отличительным признакам хозяйственных товариществ от обществ можно отнести то, что общества подразделяются ст. 66.3 ГК РФ на публичные и непубличные. У товариществ такое подразделение отсутствует.

Публичным, в соответствии с п. 1 указанной статьи, является акционерное общество, акции и ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным.

[1] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

В п. 2 данной статьи закреплено, что общество с ограниченной ответственностью и акционерное общество, признаются непубличными, если не отвечают признакам, указанным в п. 1 ст. 66.3 ГК РФ.

Таким образом, п. 2 ст. 66.3 ГК РФ определяет непубличные общества, которыми фактически признаются только акционерные общества. В связи с этим Борисов А.Н. справедливо отмечает, что деление на публичные и непубличные предусматривается только для акционерных обществ и это следует рассматривать как смену деления на открытые и закрытые акционерные общества[1].

Е.А. Суханов при этом обращает внимание на не всегда оправданное заимствование зарубежного опыта и внедрение его в российское законодательство[2]. Но эта тенденция стабильно прослеживается в нашем государстве.

Вместе с тем учеными отмечаются и положительные моменты реформирования законодательства о юридических лицах, в частности что касается подразделения акционерных обществ на публичные и непубличные. Среди таких положительных сторон следующие направления оптимизации правового регулирования взаимодействия акционерных обществ и соответствующих органов исполнительной власти, осуществляющих в отношении них контрольные полномочия:

– уход от излишнего регулирования деятельности тех акционерных обществ, которые не занимаются привлечением своего капитала с помощью публичного размещения акций;

– урегулирование фактического разделения компаний на публичные и непубличные;

– урегулирование статуса большинства являющихся по своей сути непубличными компаниями открытых акционерных обществ, никогда не привлекавших капитал на рынке, чьи акции также не обращались на организованном рынке. Данный процесс происходил в силу того, что при приватизации большинства государственных и муниципальных предприятий они были преобразованы в откры-

---

[1] См.: *Борисов А.Н.* Комментарий к главе 4 части первой Гражданского кодекса РФ «Юридические лица». М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Суханов Е.А.* Американские корпорации в российском праве (о новой редакции гл. 4 ГК РФ) // Вестник гражданского права. 2014. № 5. С. 20.

тые акционерные общества, которые вынужденно исполняли сложные процедуры, предусмотренные Федеральным законом «Об акционерных обществах». Эти организации несли неоправданные расходы, которые были связаны с необходимостью публично раскрывать информацию о своей деятельности, что воспринималось как «спам» в информационном потоке на финансовых рынках;

– урегулирование статуса многих акционерных обществ, также и создаваемых при приватизации, которые при этом нуждались в гибком регулировании с целью привлечения инвестиций, развития бизнеса;

– диспозитивное регулирование деятельности компаний, создающихся для бизнеса нового или венчурных проектов, что нередко приводило к созданию компаний за пределами РФ, подчинявшихся зарубежному праву, как правило, английскому. Появление же в ГК РФ принципов регулирования непубличных и публичных обществ дает новые перспективы и для привлечения инвестиций, и для того, чтобы создавать компании в рамках российской юрисдикции[1].

Необходимо также отметить, что есть ряд акционерных обществ, в которых государству принадлежат все или большинство акций. Они имеют особый статус, регулируемый Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О естественных монополиях»[2]. К таковым относятся, например, следующие акционерные общества: «Российские железные дороги», «Газпром», «Роснефть» и др. Организации с подобным государственным участием нельзя отнести к негосударственным, о чем свидетельствуют особенности их правового статуса, закрепленные соответствующими нормативными актами.

Положение о том, что организации с государственным участием не относятся к негосударственным, можно доказать на примере правового статуса открытого акционерного общества «РОСНАНО», не являющегося субъектом естественных монополий, но также принадлежащего государству.

---

[1] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014. СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4828.

Так, в 2007 году специальным Федеральным законом от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ (ред. от 31 мая 2010 г.) «О Российской корпорации нанотехнологий»[1] была образована государственная корпорация «Роснанотех». Названный нормативный акт определял цели и задачи государственной корпорации, её правовое положение, в том числе административно-правовой статус, основы организации и деятельности. Так, согласно этому закону «Роснанотех» являлась государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией.

Данное положение закона в полной мере отражало принцип создания государственных корпораций, которые образуются для осуществления полномочий в рамках управленческих, социальных и других функций, возлагаемых на них государством. Однако государственная корпорация «Роснанотех» просуществовала сравнительно недолго. Д.А. Медведев в Послании, адресованном Федеральному Собранию РФ, отмечал тот факт, что форма госкорпорации является бесперспективной. В частности, он указывал, что госкорпорации, имеющие определённые законодательством во времени рамки работы, обязаны по завершении деятельности ликвидироваться, а работающие в коммерческой, конкурентной среде должны быть преобразованы в контролируемые государством акционерные общества[2].

Результат – государственная корпорация «Роснанотех» в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ (ред. от 21 ноября 2011 г.) «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»[3] была преобразована в открытое акционерное общество.

Устав организации, принятый 7 февраля 2011 г. Правительством РФ[4], определяет, что открытое акционерное общество «РОСНАНО» (далее – ОАО «РОСНАНО») создано в результате реорганизации государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» в форме преобразования в соответствии с

---

[1] См.: СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3753; 2010. № 23. Ст. 2789.

[2] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/5979 (дата обращения: 14.08.2017).

[3] См.: СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4180; 2011. № 48. Ст. 6728.

[4] См.: Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 55 «Об утверждении устава открытого акционерного общества «РОСНАНО» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 986.

ГК РФ, Федеральным законом «Об акционерных обществах», Федеральным законом «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»[1].

ОАО «РОСНАНО», в частности, является примером организации, наделенной публичными полномочиями, что выражено в закрепленных его Уставом положениях, принятых на основе закона. Так, в п. 13 определено, что акционерное общество осуществляет содействие реализации государственной политики в сфере создания и развития наноиндустрии и соответствующей инновационной инфраструктуры; финансирование инновационных проектов производства нанотехнологической продукции; построение технологических цепочек, обеспечивающих развитие новых производств в сфере наноиндустрии на территории РФ[2]. Таким образом, обществом реализуются определенные публичные обязанности, возложенные согласно Федеральному закону «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий», постановлению Правительства РФ «Об утверждении устава открытого акционерного общества «РОСНАНО».

Зульфугарзаде Т.Э. и Цирина М.А. по поводу тенденции передачи публичных полномочий соответствующим организациям, в частности, справедливо отмечают, что основы этого заложены в международном праве: «Некоторые учёные выступают в защиту использования новых подходов к управлению, стремясь превратить регулирование в совместное предприятие представителей разных слоев общества взамен его реализации только органами власти и управления. Основными источниками мягкого права (частного) являются прежде всего международное коммерческое право и международное публичное право…»[3].

Необходимо, таким образом, отметить, что подобные акционерные общества с государственным участием не относятся к организациям негосударственным, поэтому их статус в данном исследовании затрагивается постольку, поскольку

---

[1] См.: Устав открытого акционерного общества «РОСНАНО», утв. постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 55 «Об утверждении устава открытого акционерного общества “РОСНАНО”» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 986.

[2] См.: Там же.

[3] *Зульфугарзаде Т.Э., Цирина М.А.* Диспозитивные и императивные правовые нормы в правовом регулировании нанотехнологий в США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1. С. 68–70.

они взаимодействуют с негосударственными структурами и осуществляют, в частности, возложенные на них публичные полномочия в отношении организаций, действующих, например, в сфере нанотехнологий.

Что же касается всех иных хозяйственных товариществ и обществ (без государственного участия), то они также вступают в административно-правовые отношения и обладают административно-правовым статусом, особенности которого определяются их характерными признаками.

Так, в случае государственной регистрации юридического лица, избравшего организационно-правовую форму хозяйственного товарищества и в последующем в процессе реализации контрольно-надзорной деятельности органам Федеральной налоговой службы необходимо учитывать то, что учредительным документом для данных организаций является договор. В связи с этим число участников хозяйственного товарищества не может быть менее двух. При этом не обязательно соблюдение требования к минимальному размеру уставного капитала.

Для того чтобы создать хозяйственное общество, учредителям необходимо выполнить еще больший ряд требований, закрепленных в законодательстве, особенно в отношении публичных обществ. Поэтому на органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, возлагаются обязанности по контролю за соблюдением соответствующих требований и, таким образом, реализуется административно-правовой статус хозяйственных обществ в процессе взаимодействия с органами исполнительной власти.

Еще одной организационно-правовой формой коммерческой негосударственной организации является крестьянское (фермерское) хозяйство. Его статус регламентирован ГК РФ, Федеральным законом от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 г.) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»[1] и другими нормативными актами.

Его могут создать граждане, которые, не образуя юридического лица, осуществляют совместную деятельность в области сельского хозяйства на основе соглашения.

---

[1] См.: СЗ РФ. 2003 . № 24. Ст. 2249; 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

Понятие крестьянского (фермерского) хозяйства приведено в п. 1 ст. 86.1 ГК РФ – это юридическое лицо в форме добровольного объединения граждан, состоящего из членов для осуществления совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, основанной на их личном участии и объединении имущественных вкладов членами крестьянского (фермерского) хозяйства.

После длительного периода ГК РФ признает за фермерским хозяйством право действовать в статусе юридического лица. Ранее он был установлен только в Законе РСФСР № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 22 ноября 1990 г. Позднее же законодательство не предусматривало его создание в качестве юридического лица[1].

Крестьянское (фермерское) хозяйство обладает имуществом, принадлежащим ему на праве собственности. При этом допускается членство гражданина только в одной организации данного вида, созданной как юридическое лицо. Особенности его правового положения должны быть определены Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», куда представляется необходимым, в связи с изменениями в ГК РФ, также внести соответствующие изменения и дополнения.

Таким образом, созданное крестьянское (фермерское) хозяйство может вести деятельность, не обладая правами юридического лица, так и образовывая его[2]. В последнем же случае оно вступает в соответствующие административно-правовые отношения, которые могут возникнуть, например, по поводу регистрации юридического лица со структурами, ее осуществляющими, а именно – с налоговыми органами.

В соответствии с Федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (ст. 5), что фермерское хозяйство считается созданным со дня его госу-

---

[1] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1–5 / под ред. Л.В. Санниковой. М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

дарственной регистрации органами Федеральной налоговой службы в порядке, установленном законодательством РФ.

Можно назвать такие признаки фермерского хозяйства как корпоративного коммерческого юридического лица:

– участником его является только гражданин – член крестьянского (фермерского) хозяйства;

– они обязаны принимать соответствующее участие лично в работе фермерского хозяйства;

– члены также должны осуществлять внесение в него имущественного вклада;

– крестьянским (фермерским) хозяйством должна исполняться производственная, иная хозяйственная деятельность именно в соответствующей сфере – в сельском хозяйстве[1].

Крестьянское (фермерское) хозяйство как субъект отрасли административного права - это объединение граждан, состоящее из членов, созданное для осуществления совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, основанное на личном участии и объединении имущественных вкладов его членами, действующее с образованием или без образования юридического лица, реализующее права и выполняющее обязанности при взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти.

В качестве правовых форм негосударственных коммерческих организаций выделяются хозяйственные партнерства. Их статус регламентирован ГК РФ, Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) «О хозяйственных партнерствах»[2] и другими нормативными актами. Это организационно-правовая форма коммерческого юридического лица, наиболее подходящая для инновационной деятельности.

---

[1] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1–5 / под ред. Л.В. Санниковой. М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7058; 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4084.

Статья 2 Федерального закона «О хозяйственных партнерствах» закрепляет, что хозяйственное партнерство представляет собой коммерческую организацию, созданную двумя или более лицами, деятельность по управлению которой осуществляют участники партнерства и иные лица в пределах и в объеме, предусмотренных соглашением.

Участвовать в партнерстве могут и граждане, и юридические лица. При этом оно не может учреждаться одним лицом. Если же число его участников уменьшится до одного, то оно подлежит реорганизации в соответствии с Федеральным законом «О хозяйственных партнерствах» или ликвидации в судебном порядке по требованию лиц, в этом заинтересованных, либо органа, который вправе осуществлять государственную регистрацию, иных органов, имеющих право предъявлять такое требование.

Количество участников партнерства должно составлять не более пятидесяти. В случае превышения данного предела, партнерство в течение года обязано быть преобразовано в акционерное общество. В том случае, когда в указанный срок партнерство не преобразовано и число участников не уменьшено до нужного предела, оно должно быть ликвидировано судом по требованию заинтересованных лиц либо соответствующих органов.

По мнению А.П. Тишина, внедрение в систему юридических лиц хозяйственных корпораций обусловлено имеющимися особенностями в подготовке, реализации и прекращения инновационного бизнес-проекта и зависят от определенных специфических требований, предъявляемых в отношении организационно-правовой формы юридического лица, которое используется в качестве проектной компании участниками инновационной предпринимательской деятельности. Эти требования преимущественно сформировались на основе выработанных деловой практикой и международно признанных условий реализации проектов в инновационной сфере и также под влиянием опыта правоприменительной дея-

тельности венчурной индустрии в России[1]. До принятия Федерального закона «О хозяйственных партнерствах» в российском законодательстве отсутствовали соответствующие требованиям участников инновационной (в том числе венчурной) деятельности специфические организационно-правовые формы юридического лица, учитывающие особенности реализации венчурных (особо рисковых) бизнес-проектов, а также гармонизированные со сложившимися международными стандартами их осуществления. Для восполнения этого пробела и был принят данный закон[2].

Так, Д.В. Ломакин говорит о том, что «…задача создания конкретной правовой формы для опосредования инновационных проектов требует особого подхода, к сожалению, пока не найденного. Сначала появился проект Федерального закона «О товариществах на вере, создаваемых для осуществления инновационной предпринимательской деятельности», которому Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства дал отрицательную оценку, одновременно высказав обоснованные рекомендации по его доработке. После чего появился проект, быстро ставший Законом о хозяйственных партнерствах, по сравнению с которым первоначальный документ по праву может считаться образцом юридической техники»[3].

Далее указанный автор справедливо замечает, что «запредельно низкий уровень Закона заставил некоторых правоведов не без основания усомниться в том, что по его поводу может сложиться непротиворечивая судебная практика»[4]. В связи с этим пробел в российском законодательстве, связанный с регулированием такой организационно-правовой формы юридического лица, которая бы учитывала особенности реализации венчурных (особо рисковых) бизнес-проектов, международные стандарты в этой сфере, фактически так и не был восполнен. Внесе-

---

[1] См.: *Тишин А.П.* Хозяйственные партнерства – новый вид юридических лиц // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2012. № 3. Март // СПС «КонсультантПлюс».

[2] См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О хозяйственных партнерствах» // СПС «КонсультантПлюс».

[3] *Ломакин Д.В.* Хозяйственные партнерства и параллельная «реформа» гражданского законодательства // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4. С. 60.

[4] Там же. С. 77.

ние соответствующих изменений и дополнений в гл. 4 ГК РФ должно послужить неким вектором развития законодательства о хозяйственных партнерствах.

Вместе с тем юридические лица в указанной организационно-правовой форме продолжают свою деятельность и могут стать участниками административно-правовых отношений. Так, на Федеральную налоговую службу и ее территориальные органы возложен контроль соблюдения указанных выше требований в отношении хозяйственных партнерств (например, к их численности). При выявлении нарушений законодательства они обязаны инициировать преобразование или ликвидацию этих субъектов.

Также по организационно-правовым формам к негосударственным коммерческим организациям относят производственные кооперативы. Статус данных организаций регламентирован ГК РФ, Федеральным законом от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ (ред. от 30 ноября 2011 г.) «О производственных кооперативах»[1], Федеральным законом от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «О сельскохозяйственной кооперации»[2] и другими нормативными актами.

Законодательство о кооперативах требовало своего упорядочения, поэтому в п. 5 разд. III Концепции развития гражданского законодательства РФ были отражены новые требования. В частности, в п. 5.1 данного документа указывалось на то, что статус кооперативов регулируется значительным количеством различных федеральных законов, а их содержание отличает несогласованность исходных положений, например: общества взаимного страхования, общины коренных малочисленных народов, которые являются потребительскими кооперативами, в формальном порядке рассмотрены законодательством как самостоятельные правовые формы юридических лиц; сохраняется путаница в законодательстве при отнесении кооперативов либо к потребительским, либо к производственным; территориальные союзы потребительского общества кооперативами не являются, поэтому их статус не может быть предметом урегулирования законодательства о кооперативах, и т.д. Также имеются случаи дублирования соответствующих норм,

[1] См.: СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321; 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7040.
[2] См.: СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870; 2018. № 18. Ст. 2560.

например, в нормативных правовых актах о производственных кооперативах, о сельхозкооперации. В п. 5.2 того же документа отмечалось, что целесообразно сохранить деление кооперативов на потребительские и производственные и соответствующие этому делению различия в правовом статусе. В отличие от кооперативов производственных, которые создаются для совместной предпринимательской (хозяйственной) деятельности членов с целью получить прибыль от производимых работ и товаров (оказываемых услуг) и ее распределения между членами впоследствии, потребительские кооперативы, являясь организациями некоммерческими, создаются исключительно в целях удовлетворения материальных и иных потребностей своих членов, хотя лично они не обязаны принимать участие в деятельности создаваемых кооперативов (кроме уплаты паевых и иных денежных взносов), а, следовательно, и не вправе принимать участие в распределении доходов, полученных потребительским кооперативом от разрешенной предпринимательской деятельности[1].

Статьей 106.1 ГК РФ дано соответствующее понятие.

Производственный кооператив (артель) относится к добровольным объединениям, которые создаются на основе членства для осуществления совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, сбыт, переработка промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, бытовое обслуживание, торговля, оказание других услуг), и в основе которого их личное трудовое или иное участие и объединение его членами, участниками имущественных паевых взносов. Законодательством и уставом может быть предусмотрено участие в деятельности производственного кооператива юридических лиц. Это корпоративная коммерческая организация.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» под сельскохозяйственным кооперативом понимается организация, которая создается сельскохозяйственными товаропроизводителями.

---

[1] См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

Она также может быть создана и (или) гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, в основе которой заложено объединение их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения не только материальных, но также и иных потребностей, возникающих у членов кооператива. Сельскохозяйственный кооператив создается в форме производственного или потребительского кооператива.

Под сельскохозяйственным производственным кооперативом в ст. 3 указанного закона, в свою очередь, понимается такой кооператив, который создан гражданами для совместной деятельности по производству, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции и для выполнения иной деятельности, не запрещенной законом, основанной на личном трудовом участии членов данного кооператива. К видам производственных кооперативов законом отнесены такие виды, как сельскохозяйственная артель (колхоз), рыболовецкая артель (колхоз) и кооперативное хозяйство (коопхоз), а также иные кооперативы, создаваемые согласно требованиям, предусмотренным п. 1 ст. 3 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации».

Второй вид сельскохозяйственных кооперативов – сельскохозяйственные потребительские кооперативы, как уже указывалось, относится к некоммерческим организациям. В результате в одном законе закрепляется статус и коммерческих, и некоммерческих организаций.

Нормативные акты, регулирующие статус кооперативов, подлежат реформированию. Итог данных преобразований видится в том, что нормы о статусе кооперативов, в соответствии с п. 5.3 раздела III Концепции развития гражданского законодательства РФ, которые содержатся в различных законодательных актах, должны быть объединены в два федеральных закона, закрепляющих соответственно статус потребительских кооперативов и кооперативов производственных. Это позволит унифицировать и упростить правовое регулирование в данной сфере и устранить дублирование правил в различных актах законодательства, взаимные

противоречия, в них имеющиеся, и несоответствия ГК РФ, его общим положениям[1].

Потребительские кооперативы также вступают в административно-правовые отношения при реализации своих прав и выполнении обязанностей во взаимодействии с органами исполнительной власти. Последние призваны контролировать соблюдение данными негосударственными организациями требований законодательства, составляющих характерные признаки рассматриваемой организационно-правовой формы юридических лиц (в частности, обязательное оформление членства в потребительском кооперативе, внесение имущественных паевых взносов членами).

Для определения вида организации, исходя из проведенного анализа, можно предложить следующее понятие коммерческих организаций как субъектов административного права, взяв за основу определение негосударственной организации в целом и обобщив основные признаки коммерческих организаций.

Коммерческая негосударственная организация – это вид организации, состоящей из индивидуальных субъектов, выступающей персонифицировано, реализующей собственные права и обязанности в административно-правовых отношениях, созданной без участия государства с целью извлечения прибыли и подлежащей обязательной государственной регистрации.

Законодательно на коммерческие организации могут быть возложены публичные полномочия. И суды не всегда верно признают их в качестве обладающих или не обладающих таковыми. Так, в постановлении Костромского областного суда от 28 апреля 2016 г. по делу № 4а-69/2016 указывается, что публичное акционерное общество «Костромская сбытовая компания» является организацией, осуществляющей публично значимые функции, поскольку имеет статус гарантирующего поставщика (ресурсоснабжающей организации) в административных границах субъекта РФ и поставляет энергию неопределенному кругу лиц[2].

---

[1] См.: Там же.

[2] См.: Постановление Костромского областного суда от 28 апреля 2016 г. по делу № 4а-69/2016. URL: http:// www.sudact.ru/regular/doc/GskDjdykWtUP/ (дата обращения: 26.01.2018).

Критерии, избранные в данном случае судом, – это территориальная сфера деятельности и оказание услуг третьим лицам. Но данные признаки не будут являться показателями публичных полномочий и тем более публично значимых функций, так как по ним можно отнести к организациям, осуществляющим таковые, фактически любую структуру, предоставляющую услуги. Критериями здесь должны быть, как уже указывалось, внешний характер полномочий, установленных законом и выходящих за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящихся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, реализуемых под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.

Если рассматривать эти признаки в отношении публичного акционерного общества «Костромская сбытовая компания», выполняющего функции гарантирующего поставщика и предоставляющего коммунальные услуги населению[1], то можно согласиться с названным постановлением Костромского областного суда в части признания этой организации, реализующей публичные полномочия, по следующим основаниям:

1) данная организация обладает полномочиями, относящимися к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, а именно вправе после письменного предупреждения (уведомления) потребителя-должника ограничить или приостановить предоставление коммунальной услуги в отношении граждан и юридических лиц;
2) полномочия закрепляются Правительством РФ в соответствии с законом, а именно ст. 157 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ), в которой предусмотрено установление правил предоставления коммунальных услуг, приостановки и ограничения последних в предоставлении собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жи-

[1] См. п. 3.2 Устава публичного акционерного общества «Костромская сбытовая компания». URL: http://www.k-sc.ru/files/2017/05/26/ustav-pao-ksk-ot-25.05.2017.pdf (дата обращения: 26.01.2018).

лых домах[1]. А в п. 119 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов предусмотрено, что исполнитель вправе ограничить или приостановить предоставление коммунальной услуги. В соответствии с п. 2 данных Правил в качестве «исполнителя» рассматривается юридическое лицо вне зависимости от его организационно-правовой формы либо индивидуальный предприниматель, предоставляющие потребителю коммунальные услуги[2];

3) согласно п. 61 указанных Правил государственный контроль (надзор) за соответствием установленным требованиям качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ, порядок которого устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в соответствии со ст. 20 ЖК РФ.

В результате, руководствуясь вышеназванными признаками, публичное акционерное общество «Костромская сбытовая компания» можно признать осуществляющим публичные полномочия.

Если в рассмотренном постановлении Костромского областного суда коммерческая организация была признана осуществляющей публичные полномочия, то в постановлении Нижегородского областного суда от 25 декабря 2015 г. по делу № 4а-899/2015 было указано, что общество с ограниченной ответственностью «Домоуправляющая компания Сормовского района 5» - это коммерческая организация, созданная для целей извлекать прибыль, которая не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, не представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, не является орга-

---

[1] См.: Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 2005 . № 1 (ч. 1). Ст. 14; 2018. № 24. Ст. 3401.

[2] См.: Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утв. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 (ред. от 27 марта 2018 г.) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3168; 2018. № 15 (ч. I). Ст. 2113.

низацией, осуществляющей публично значимые функции, а потому предписания Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» на нее не распространяются[1].

Хотя все вышеназванные признаки в отношении общества «Костромская сбытовая компания» можно распространить и на данную домоуправляющую компанию.

Приведенные примеры из практики деятельности судов иллюстрируют наличие проблем, связанных с определением того, могут ли коммерческие организации осуществлять публичные полномочия и каким критериям при этом они должны отвечать.

Например, на практике граждане, работающие в сфере образования, часто сталкиваются с проблемами, возникающими при использовании интернет-сервиса «Антиплагиат». Оператором данного сервиса является закрытое акционерное общество «Анти-Плагиат».

Как отмечает С.Е. Чаннов, лица, пострадавшие от некорректной работы данной системы, лишены возможности защиты своих прав, так как она не вписана практически в правовое пространство[2]. Решение проблемы здесь видится в определении того, можно ли признать общество «Анти-Плагиат» организацией, наделенной публичными полномочиями.

С целью разрешения поставленных вопросов с учетом положений предыдущего параграфа предлагается следующее понятие коммерческих негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями: это организации, состоящие из индивидуальных субъектов, выступающие персонифицировано, созданные без участия государства с целью извлечения прибыли и подлежащие обязательной государственной регистрации, реализующие предусмотренные законом

---

[1] См.: Постановление Нижегородского областного суда от 25 декабря 2015 г. по делу № 4а-899/2015. URL: http://oblsudnn.ru/index.php/sud_delo/?G_V=3&G_case=2&H_link=4A-899/2015/ (дата обращения: 26.04.2018).

[2] См.: *Чаннов С.Е.* Правовые проблемы использования информационных систем в сфере образования // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. III ежегод. саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2017. С. 49–50.

полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.

Соответствующее определение следует закрепить в ГК РФ с целью единообразия правоприменительной практики при определении факта, является ли коммерческая организация обладающей публичными полномочиями (см. приложение 8).

Некоммерческие организации также имеют определенные специфические черты.

§ 2.3. Некоммерческие организации как вид негосударственных организаций

Статья 50 ГК РФ закрепляет два критерия, различающие некоммерческие организации и коммерческие: не рассматривают извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности; не распределяют ее между участниками. Данные требования и должны соблюдаться в деятельности некоммерческих организаций и являться предметом контроля уполномоченных на то органов исполнительной власти.

Также при характеристике некоммерческих организаций необходимо учитывать и то, что, как уже отмечалось, не все они обязаны иметь статус юридического лица.

Можно согласиться с мнением С.П. Гришаева о том, что деятельность общественная осуществляется такими образованиями, которые не обладают статусом лица юридического, поэтому такое понятие как «некоммерческая организация» в праве гражданском может быть использовано как в широком, так и в узком смыслах. Согласно широкому значению к организациям некоммерческим относятся все структуры без исключения, при этом и не являющиеся лицами юридическими, созданные с целями полезными обществу и выполняющие социальные функции, хотя и наделенные некоторыми правами, обязанностями, но не имеющие возможности вступить в гражданский оборот. В узком же смысле, а именно в граждан-

ско-правовом, под данными субъектами понимаются среди указанных организаций лишь те, у которых имеется статус юридического лица[1].

В аспекте административно-правового регулирования статус организаций, не обладающих правами юридического лица, не одинаков со статусом организаций, являющихся юридическими лицами. Но, в отличие от гражданско-правового статуса, первые просто обладают меньшим комплексом прав и обязанностей как субъекты административного права, но так же, как и вторые, могут вступать в административно-правовые отношения. Что же касается гражданско-правовых отношений, то некоммерческие организации, не являющиеся юридическими лицами, в них не вступают.

Необходимо заметить, что в проекте Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ», внесенном Президентом РФ в Государственную Думу 3 апреля 2012 г., предусматривались три формы, в которых возможно создание некоммерческих корпораций: 1) потребительский кооператив; 2) общественная организация; 3) ассоциация (союз)[2].

Как отмечалось С.А. Денисовым, в законопроекте не ставилась цель исключения из общественной жизни тех же казачьих обществ или, например, общин коренных малочисленных народов, а также не запрещалось появление (при необходимости) новых видов некоммерческих организаций. Целью законопроекта являлось установление существующих форм и поддержка возможного появления новых видов некоммерческих организаций в гражданско-правовом смысле, используя форму потребительских кооперативов, либо форму общественных организаций, либо ассоциаций или союзов (в случае возникновения вопросов, связанных с корпорациями), либо фондов, учреждений или религиозных организаций, в

---

[1] См.: *Гришаев С.П.* Указ. соч.

[2] См. текст Проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного Президентом РФ в Государственную Думу 3 апреля 2012 г. URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/ (ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&17E4823DDEA0FCEC432579DE002955A6 (дата обращения: 30.06.2017).

связи с чем в нем был приведен примерный перечень видов организаций некоммерческих, которые имеют отношение к соответствующей правовой форме[1].

Статья 50 ГК РФ содержит правовые формы некоммерческих организаций, имеющих статус юридических лиц. Этот перечень не открытый, он является исчерпывающим, что означает то, что в других правовых формах некоммерческие организации не могут быть созданы. Отсюда следует, что у субъектов, не обладающих статусом юридического лица, если это предусмотрено законодательством, имеется возможность быть созданными и в других организационно-правовых формах, кроме тех, которые предусмотрены ГК РФ. Тем более что, согласно ч. 6 данной статьи, к отношениям по осуществлению своей основной деятельности, к другим отношениям с участием организации некоммерческой, не относящимся к предмету регулирования гражданского законодательства, не применяются правила ГК РФ, исключая те случаи, когда иное предусмотрено законом или уставом организации.

Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «Об участии граждан в охране общественного порядка»[2] по инициативе граждан РФ, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, создаются народные дружины в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования (в субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – органов государственной власти соответствующего субъекта РФ, если законом субъекта РФ не установлена необходимость уведомления органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований), территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Таким образом, такая форма общественной организации, как народная дружина, ГК РФ не предусмотрена, но может быть создана в соответствии с законодательством.

---

[1] См.: *Денисов С.А.* Некоммерческие корпорации в проекте новой редакции ГК РФ // Вестник гражданского права. 2012. № 4. С. 69.

[2] См.: СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 81.

Что же касается таких субъектов, также не названных в ГК РФ, как общественные палаты и общественные советы, то их статус как организаций специфичен и определяется различными авторами неоднозначно[1]. Прежде всего особенности выражаются в том, что данные организации образуются, как правило, государственными органами. Между тем они могут являться субъектами административного права. Так, как уже указывалось, в соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ», субъектами общественного контроля являются:

1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

В связи с этим данных субъектов можно назвать государственно-общественными организациями, поэтому к негосударственным в чистом виде их отнести нельзя.

Негосударственные некоммерческие организации – юридические лица, согласно ч. 3 ст. 50 ГК РФ могут создаваться в следующих организационно-правовых формах: потребительский кооператив; общественная организация; общественное движение; ассоциация (союз); товарищество собственников недвижимости; казачье общество, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в РФ; община коренных малочисленных народов РФ; фонд; учреждение; автономная некоммерческая организация; религиозная организация; адвокатская палата; адвокатское образование (являющееся юридическим лицом). Они также могут подразделяться на корпоративные и унитарные.

---

[1] См., например: *Иванов А.В.* Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 16–19; *Тахоева С.С.* Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009.

В статье 123.1 ГК РФ определяется, что в качестве некоммерческих корпоративных организаций рассматриваются юридические лица, которые не преследуют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками, учредители (участники) которых приобретают право участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с п. 1 ст. 65.3 ГК РФ.

В число корпоративных юридических лиц – некоммерческих организаций включены некоммерческие корпоративные организации, существующие в форме потребительских кооперативов, общественных организаций, общественных движений, ассоциаций (союзов), товариществ собственников недвижимости, казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в РФ, а также общин коренных малочисленных народов РФ, адвокатских палат и адвокатских образований, являющихся юридическими лицами.

К унитарным юридическим лицам – некоммерческим организациям отнесены: фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации.

Имеющиеся особенности в административно-правовом статусе негосударственных некоммерческих организаций обусловлены не только критериями, отличающими их от организаций коммерческих, но и признаками каждой организационно-правовой формы, в основном выраженными в специфической целевой направленности их деятельности. Фактически выбор той или иной формы некоммерческой организации и определяет данный критерий. А цель, в свою очередь, обязательно должна быть отражена в уставе организации.

Так, в качестве субъектов административного права негосударственные некоммерческие организации вступают в правовые отношения с органами исполнительной власти, в частности при осуществлении последними федерального государственного надзора согласно Положению о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 (ред. от 23 декабря 2014

г.)[1]. Пункт 6 данного Положения предусматривает, что предметом проверок при осуществлении надзора является соблюдение некоммерческими структурами (исключая политические партии, их региональные отделения и иные структурные подразделения) законодательных требований и целей, установленных учредительными документами, в том числе требований по расходованию денежных средств некоммерческими организациями и использованию иного имущества; соблюдение политическими партиями, региональными отделениями и иными структурными подразделениями политических партий законодательства РФ и соответствие их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами.

Таким образом, соответствие деятельности организации ее целям, предусмотренным в учредительных документах, является предметом проверки, осуществляемой органами исполнительной власти.

Как уже указывалось, ГК РФ выделяет общие и специальные организационно-правовые формы юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями. В частности, потребительский кооператив будет являться общей формой, в рамках которой могут быть созданы юридические лица в специальных организационно-правовых формах: жилищный, жилищно-строительный и гаражный кооператив, садоводческий, огороднический и дачный потребительский кооператив, общество взаимного страхования, кредитный кооператив, фонд проката, сельскохозяйственный потребительский кооператив.

В соответствии с ч. 1 ст. 123.2 ГК РФ потребительским кооперативом является основанное на членстве добровольное объединение граждан или граждан и юридических лиц для удовлетворения их материальных и других потребностей, которое осуществляется путем объединения имущественных паевых взносов его членами. Так, юридические лица могут вступать в жилищный или жилищно-строительный кооператив в соответствии со ст. 111 ЖК РФ.

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 (ред. от 23 декабря 2014 г.) «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4130; 2015. № 1 (ч. 2). Ст. 245.

То есть, цель деятельности потребительского кооператива – удовлетворение материальных потребностей его членов – не совсем характерна для организаций некоммерческих, которые не могут полученную прибыль делить между своими участниками, членами.

Исключение составляют кооперативы потребительские. В данных организациях между членами распределяются доходы от предпринимательской деятельности[1].

Часть 2 ст. 123.2 ГК РФ определяет, какие сведения обязательно должен содержать устав потребительского кооператива. В нем должно быть отражено наименование и место нахождения кооператива, отдельные части посвящены предмету и цели его деятельности, условиям размеров паевых взносов членов кооператива, составу и порядку внесения паевых взносов его членами, их ответственности за нарушение обязательств по их внесению, а также отражены вопросы состава и компетенции органов кооператива и порядка принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, определен порядок покрытия членами кооператива понесенных им убытков.

Наименование потребительского кооператива должно содержать указание на основную цель его деятельности, а также слово «кооператив». Наименование общества взаимного страхования должно содержать слова «потребительское общество». Преобразование потребительского кооператива в другую форму некоммерческой организации осуществляется только решением его членов: общественную организацию, либо ассоциацию (союз), либо автономную некоммерческую организацию, либо фонд. Если же потребительский кооператив, созданный как жилищный или жилищно-строительный, считает, что необходимо изменить эту форму, то по решению своих членов он наделен правом преобразования только в товарищество собственников недвижимости.

---

[1] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Кроме положений ГК РФ, на потребительские кооперативы распространяются положения Закона РФ от 19 июня 1992 г. № 3085-1 (ред. от 2 июля 2013 г.) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в РФ»[1], Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации», Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»[2], Федерального закона от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О кредитной кооперации»[3], раздела V «Жилищные и жилищно-строительные кооперативы» ЖК РФ.

Так, ст. 4 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» предусматривает, что кооператив может быть признан сельскохозяйственным потребительским, если его создали граждане и (или) сельскохозяйственные товаропроизводители, ведущие подсобное личное хозяйство, при том условии, что они обязательно должны участвовать в его хозяйственной деятельности.

Кооперативы потребительские являются организациями некоммерческими и в зависимости от вида деятельности делятся на сбытовые (торговые), перерабатывающие, снабженческие, обслуживающие, огороднические, садоводческие, животноводческие и иные, которые создаются согласно требованиям предусмотренным в п. 1 ст. 4 указанного акта, для того чтобы выполнять один или несколько видов деятельности.

Особенности административно-правового статуса потребительского кооператива определяются целью его деятельности, выраженной в удовлетворении материальных потребностей членов кооператива, основанной на консолидации их имущественных паевых взносов.

Следуют рассмотреть еще одну форму, которая представляет собой корпоративное юридическое лицо – некоммерческую организацию - общественную организацию.

---

[1] См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1788; СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3477.
[2] См.: СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4270.
[3] См.: СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3627; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4225.

В соответствии со ст. 123.4 ГК РФ в качестве общественной организации рассматривается добровольное объединение граждан, созданное в установленном законодательством порядке, на основе общности интересов для удовлетворения духовных, иных нематериальных потребностей, для представления и защиты общих интересов и достижения иных целей, не противоречащих закону. Общественная организация выступает собственником своего имущества. Ее участники (члены) не сохраняют имущественные права на переданное ими в собственность организации имущество, включая и членские взносы. Участники (члены) общественной организации не отвечают по обязательствам организации, в которой участвуют в качестве членов, а организация не отвечает по обязательствам своих членов. Общественные организации могут объединяться в ассоциации (союзы) в порядке, установленном ГК РФ. Общественную организацию возможно преобразовать в ассоциацию (союз), автономную некоммерческую организацию или фонд по решению ее участников.

К общественным организациям относятся такие, созданные в специальных организационно-правовые формах структуры, как политические партии и организованные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления.

Такой подход законодателя к определению специальных форм общественных организаций должен повлечь, как уже указывалось, совершенно неоправданный комплекс дополнений и изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях». Указанный нормативный правовой акт в ст. 12 предусматривает создание органов общественной самодеятельности, говоря о них как о самостоятельных организационно-правовых формах объединений граждан наряду с такой их формой, как общественная организация, и другими. Теперь же, следуя логике ГК РФ, это уже не рассматривается самостоятельной формой, а лишь видом общественной организации. В соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» в основе общественной организации обязательно заложено членство, а по смыслу ст. 123.4 ГК РФ

общественную организацию могут составлять как члены, так и участники. Из сказанного явствует то, что Федеральный закон «Об общественных объединениях» (ст. 8) вступает в противоречие со ст. 123.4 ГК РФ.

Что же касается территориального общественного самоуправления, то согласно ч. 5 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» оно считается учрежденными с того момента, когда осуществляется регистрация их устава уполномоченным местным органом соответствующего поселения, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения. Порядок регистрации определен в уставе муниципального образования и (или) в нормативном правовом акте его представительного органа. Территориальное общественное самоуправление, согласно его уставу, может быть юридическим лицом и подлежать регистрации соответствующими государственными органами в форме организации некоммерческой[1].

Теперь же данная форма точно определена ГК РФ – это общественная организация.

Для исправления ситуации Министерством юстиции РФ разрабатывается проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации», в котором, среди прочего, предлагается упростить государственную регистрацию данных организаций по аналогии с товариществами собственников недвижимости и, соответственно, изменить порядок контроля за их деятельностью. Также законопроектом предлагается дополнить перечень видов деятельности, которые определены для социально ориентированных некоммерческих организаций, деятельностью по развитию

[1] См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 27. Ст. 3978.

территориального общественного самоуправления и поддержке гражданских инициатив при решении вопросов местного значения[1].

Остальные виды общественных организаций – политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы – и до введения в действие новой редакции гл. 4 ГК РФ соответствовали признакам общественной организации. Они действуют на основе Федеральных законов «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О политических партиях».

Специфика общественных организаций как субъектов административного права определяется их целевой направленностью на способствование удовлетворению духовных, иных нематериальных потребностей граждан, как и на представление и защиту общих интересов и достижение иных подобных целей, не находящихся в противоречии с законом.

Также корпоративными юридическими лицами – некоммерческими организациями в соответствии со ст. 123.7-1 ГК РФ рассматриваются общественные движения, состав которых представлен участниками общественного объединения, преследующие социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Положения ГК РФ, касающиеся некоммерческих организаций, применяются в отношении общественных движений, если иное не предусматривается Федеральным законом «Об общественных объединениях». Имеющиеся особенности в административно-правовом статусе общественных движений обусловлены целями, поставленными в достижении общественно полезного результата при осуществлении социальной, политической и иной деятельности при поддержке их участников.

---

[1] См. сайт Министерства юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/ru/novosti/ustanavlivayutsya-osobennosti-regulirovaniya-deyatelnosti-territorialnogo-obshchestvennogo (дата обращения: 24.01.2018).

Следующей организационно-правовой формой некоммерческой корпоративной организации является ассоциация (союз). В соответствии со ст. 123.8 ГК РФ ассоциация (союз) – это 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 целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей. В организационно-правовой форме ассоциации (союза) создаются, в частности, объединения лиц, имеющие целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и др.), саморегулируемые организации и их объединения. Ассоциация (союз) по решению своих членов может быть преобразована в общественную организацию, автономную некоммерческую организацию или фонд. Особенности правового положения ассоциаций (союзов) отдельных видов могут быть установлены законами.

К числу специальных организационно-правовых форм ассоциаций (союзов) относятся, в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные, нотариальные палаты. Их статус регулируется Основами законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (ред. от 29 июня 2018 г.)[1], Федеральными законами «О некоммерческих организациях», «О саморегулируемых организациях»[2].

---

[1] См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357; СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3954.

[2] См.: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4293.

Также он урегулирован и такими федеральными законами как «Об объединениях работодателей»[1], «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Об общественных объединениях», «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»[2] и другими нормативными актами.

В ст. 123.9 ГК РФ закреплено, что число учредителей ассоциации (союза) не может быть менее двух, но законами, устанавливающими особенности правового положения ассоциаций (союзов) отдельных видов, могут быть установлены иные требования к минимальному числу их учредителей. Устав ассоциации (союза) должен содержать сведения о ее наименовании и месте нахождения, предмете и целях ее деятельности, условиях и порядке вступления (принятия) членов в ассоциацию (союз) и выхода из нее, сведения о составе и компетенции органов ассоциации (союза) и порядке принятия решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, об имущественных правах и обязанностях членов ассоциации (союза), о порядке распределения имущества, оставшегося после ликвидации.

Особенности административно-правового статуса ассоциации (союза) определяются их целевой направленностью на представление и защиту общих, в том числе профессиональных, интересов, на достижение общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей в соответствии с законодательством.

Статья 123.12 ГК РФ закрепляет правовой статус такой корпорации как товарищество собственников недвижимости, представляющее собой добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жи-

---

[1] См.: Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 г.) «Об объединениях работодателей» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741; 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6721.

[2] См.: Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-I (ред. от 30 декабря 2015 г.) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1309; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 71.

лых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т.п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами. Устав товарищества собственников недвижимости должен содержать сведения о его наименовании, включающем слова «товарищество собственников недвижимости», месте нахождения, предмете и целях его деятельности, составе и компетенции органов товарищества и порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, а также иные сведения, предусмотренные законом. Товарищество собственников недвижимости по решению своих членов может быть преобразовано в потребительский кооператив.

К числу товариществ собственников недвижимости отнесены, в том числе товарищества собственников жилья. Правовой статус данных негосударственных организаций регулируют Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», раздел VI «Товарищество собственников жилья» ЖК РФ и другие нормативные акты.

Товарищества собственников недвижимости как субъекты административного права имеют отличия в целях, направлением которых является совместное владение, пользование и распоряжение имуществом (вещами), в установленных пределах в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании.

К корпорациям как видам юридических лиц – некоммерческих организаций отнесены казачьи общества, которые должны состоять зарегистрированными в государственном реестре казачьих обществ в РФ. Статья 123.15 ГК РФ определяет их как объединения граждан, созданные в целях сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ (ред. от 1 мая 2017 г.) «О государственной службе рос-

сийского казачества»[1], добровольно принявших на себя в порядке, установленном законом, обязательства по несению государственной или иной службы.

В соответствии с указанной статьей казачье общество по решению его членов может быть преобразовано в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию.

Положения ГК РФ о некоммерческих организациях применяются к казачьим обществам, внесенным в государственный реестр казачьих обществ в РФ, если иное не установлено Федеральным законом «О государственной службе российского казачества».

Таким образом, административно-правовой статус казачьих обществ определяется целями, названными ГК РФ и указанными федеральным законом.

Следующая форма корпораций – негосударственных некоммерческих организаций представлена общиной коренных малочисленных народов РФ.

В соответствии со ст. 123.16 ГК РФ община коренных малочисленных народов РФ – это добровольное объединение граждан, относящихся к коренным малочисленным народам РФ и объединившихся по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признаку в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры. Община коренных малочисленных народов РФ по решению ее членов может быть преобразована в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию.

Положения ГК РФ о некоммерческих организациях, если иное не установлено законом, применяются к общинам коренных малочисленных народов РФ. В отношении данных организаций действует Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»[2].

---

[1] См.: СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245; 2017. № 18. Ст. 2659.

[2] См.: СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122; 2018. № 27. Ст. 3947.

Цели общин коренных малочисленных народов РФ, связанные с защитой исконной среды обитания этих народов, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры, обусловливают особенности в статусе таких субъектов при вступлении в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти, должностными лицами.

Являющиеся юридическими лицами адвокатские палаты и адвокатские образования, также входят в число корпоративных некоммерческих организаций.

Статья 123.16-1 ГК РФ определяет, что адвокатскими палатами признаются некоммерческие организации, основанные на обязательном членстве и созданные в виде адвокатской палаты субъекта РФ или Федеральной палаты адвокатов РФ для реализации целей, предусмотренных законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре. При этом адвокатская палата субъекта РФ, являющаяся некоммерческой организацией, основывается на обязательном членстве всех адвокатов, ведущих деятельность и зарегистрированных в одном субъекте РФ. В свою очередь, под Федеральной палатой адвокатов РФ рассматривается некоммерческая организация, в которой объединены на основе обязательного членства адвокатские палаты субъектов РФ.

Все особенности в создании, правовом положении и деятельности адвокатских палат субъектов РФ и Федеральной палаты адвокатов РФ определены в нормативно-правовых актах по вопросам адвокатской деятельности и адвокатуры.

Адвокатские образования – юридические лица, руководствуясь ст. 123.16-2 ГК РФ, можно рассматривать как некоммерческие организации, созданные в соответствии с законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре в целях осуществления адвокатами адвокатской деятельности. Адвокатские образования, являющиеся юридическими лицами, создаются в виде коллегии адвокатов, адвокатского бюро или юридической консультации.

Особенности создания, правового положения и деятельности адвокатских образований, являющихся юридическими лицами, определяются также законодательством об адвокатской деятельности и адвокатуре.

Административно-правовой статус адвокатских палат и адвокатских образований определяется в том числе Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[1]. Его специфические черты обусловлены тем, что в соответствии со ст. 29 данного закона региональные адвокатские палаты создаются для того, чтобы обеспечить оказание юридической квалифицированной помощи, доступной для населения на территории соответствующего субъекта РФ, организации помощи, которая оказывается бесплатно гражданам РФ, защиты и представительства интересов самих адвокатов при обращении в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные структуры, осуществления контроля за профессиональной подготовки лиц, допускаемых к деятельности адвоката, и соблюдением ими кодекса профессиональной этики. А согласно ст. 35 указанного закона, цели, для которых создается Федеральная палата адвокатов – это защита и представительство интересов данных субъектов в органах государства, местных органах, а также координация деятельности в отношении адвокатских палат, обеспечение оказываемой адвокатами помощи на высоком уровне.

К некоммерческим унитарным организациям относятся прежде всего фонды.

Статьей 123.17 ГК РФ под фондом в целях ГК РФ признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая благотворительные, культурные, образовательные или иные социальные, общественно полезные цели. Устав фонда должен содержать сведения о наименовании фонда, включающем слово «фонд», месте его нахождения, предмете и целях его деятельности, об органах фонда, в том числе

[1] См.: СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4818.

о высшем коллегиальном органе и о попечительском совете, осуществляющем надзор за деятельностью фонда, порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения от исполнения обязанностей, судьбе имущества фонда в случае его ликвидации.

К фондам относятся, в том числе общественные и благотворительные фонды в качестве специфических организационно-правовых форм. Их правовой статус регулируется и иными нормативными актами, а именно Федеральными законами «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», «О негосударственных пенсионных фондах» и др.

Таким образом, административно-правовой статус фонда будет отличать нацеленность на достижение благотворительных, культурных, образовательных, иных общественно полезных задач на основе использования имущественных взносов, внесенных на добровольных началах.

Учреждения также рассматриваются в качестве унитарных некоммерческих организаций. В соответствии со ст. 123.21 ГК РФ они могут создаваться собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное им по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ.

Негосударственное учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом. При создании учреждения не допускается соучредительство нескольких лиц. Если учреждение создавалось до дня вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ» при участии нескольких учредителей, то оно не подлежит ликвидации по указанному основанию, а по решению своих учредителей может преобразоваться, получив статус автономной некоммерческой организации или фонда.

Назначенный руководитель является органом учреждения. По решению учредителя в нем могут быть созданы коллегиальные органы, подотчетные ему. Компетенция коллегиальных органов учреждения, порядок их создания и принятия ими решений определяются законом и уставом.

Специальными организационно-правовыми формами учреждений – негосударственных организаций являются частные (в том числе общественные) учреждения. Правовой статус частных учреждений регулируется ст. 123.23 ГК РФ, в соответствии с которой частное учреждение полностью или частично финансируется собственником его имущества и может быть преобразовано учредителем в автономную некоммерческую организацию или фонд.

Также правовой статус учреждений регулируется и иными нормативными актами, а именно Федеральными законами «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» и др.

Деятельность учреждений направлена на достижение управленческих, социально-культурных и иных целей в соответствии с законодательством, что и определяет особенности их административно-правового статуса.

Унитарными организациями являются также автономные некоммерческие организации. Статья 123.24 ГК РФ закрепляет, что автономной некоммерческой организацией признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности. Автономная некоммерческая организация может быть создана одним лицом (может иметь одного учредителя).

В уставе автономной некоммерческой организации должны быть отражены сведения о ее наименовании, включающем слова «автономная некоммерческая организация», месте нахождения, предмете и целях ее деятельности, составе, порядке образования и компетенции органов автономной некоммерческой организации, а также иные предусмотренные законом сведения.

Учредители автономной некоммерческой организации могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами. Лицо может по своему усмотрению выйти из состава учредителей автономной некоммерческой организации. По решению учредителей автономной некоммерческой организации, принятому единогласно, в состав ее учредителей могут быть приняты новые лица. Автономная некоммерческая организация по решению своих учредителей может быть преобразована в фонд.

Такая организация вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения целей, ради которых она создана, и соответствующей этим целям, создавая для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственные общества или участвуя в них.

В части, не урегулированной ГК РФ, правовое положение автономных некоммерческих организаций, а также права и обязанности их учредителей устанавливаются законом. В отношении автономных некоммерческих организаций действует Федеральный закон «О некоммерческих организациях», закрепляющий их статус в ст. 10.

Часть 5 данной статьи определяет, что, когда учредитель автономной некоммерческой организации оказывается РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием, порядок участия их представителей в органах управления автономной некоммерческой организации устанавливается Правительством РФ, органом государственной власти субъекта РФ или муниципальным органом. В таком случае не все автономные некоммерческие организации будут негосударственными. Таким образом, к негосударственным автономным некоммерческим организациям будут относиться все, кроме учрежденных РФ или субъектом РФ.

Управление деятельностью, осуществляемой автономной некоммерческой организацией в соответствии со ст. 123.25 ГК РФ выполняют учредители в порядке, который устанавливается в уставе, ими утвержденным. По решению учредителей (учредителя) автономной некоммерческой организации в ней может быть создан постоянно действующий коллегиальный орган (органы), компетенция которого устанавливается уставом. Учредители (учредитель) автономной некоммерче-

ской организации назначают единоличный исполнительный орган данной организации (председателя, генерального директора и т.п.). Это может быть гражданин, являющийся одним из ее учредителей.

Цели деятельности, поставленные автономной некоммерческой организацией, определяющие особенности ее административно-правового статуса, заключаются в предоставлении услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности на основе имущественных взносов граждан и юридических лиц.

Еше одной организационно-правовой формой некоммерческой унитарной организации является религиозная организация.

Статья 123.26 ГК РФ закрепляет, что религиозная организация понимается как добровольное объединение постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации граждан РФ или иных лиц, образованное ими в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в установленном законом порядке в качестве юридического лица (местная религиозная организация), объединение этих организаций (централизованная религиозная организация), а также созданная указанным объединением в соответствии с законом о свободе совести и о религиозных объединениях в целях совместного исповедания и распространения веры организация и (или) созданный указанным объединением руководящий или координирующий орган.

Положения, установленные в ГК РФ, применяются к религиозным организациям, если иное не установлено Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» и другими законами.

Религиозные организации действуют в соответствии со своими уставами и внутренними установлениями, не противоречащими закону.

Порядок образования органов религиозной организации и их компетенция, порядок принятия решений этими органами, а также отношения между религиозной организацией и лицами, входящими в состав ее органов, определяются в соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», уставом и внутренними установлениями религиозной организации. Ре-

лигиозная организация не может быть преобразована в юридическое лицо другой организационно-правовой формы.

Статьей 123.27 ГК РФ установлено, что местная религиозная организация создается в соответствии с законом о свободе совести и о религиозных объединениях не менее чем десятью гражданами-учредителями, централизованная религиозная организация – не менее чем тремя местными религиозными организациями или другой централизованной религиозной организацией. Учредительным документом религиозной организации является устав, утвержденный ее учредителями или централизованной религиозной организацией. Устав религиозной организации должен содержать сведения о ее виде, наименовании и месте нахождения, предмете и целях ее деятельности, составе, компетенции ее органов и порядке принятия ими решений, об источниках образования ее имущества, о направлениях его использования и порядке распределения имущества, остающегося после ее ликвидации, а также иные сведения, предусмотренные Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Учредитель (учредители) религиозной организации может выполнять функции органа управления или членов коллегиального органа управления данной религиозной организации в порядке, установленном в законе, уставе религиозной организации и внутренних установлениях.

Внутренние установления религиозных организаций охарактеризованы в ст. 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»: «Религиозные организации действуют в соответствии со своими внутренними установлениями, если они не противоречат законодательству РФ, и обладают правоспособностью, предусматриваемой в их уставах; государство уважает внутренние установления религиозных организаций, если указанные установления не противоречат законодательству РФ».

Религиозные организации также вступают в различные административно-правовые отношения, особенности которых во многом обусловлены их целями совместного исповедания и распространения веры.

К числу унитарных юридических лиц – некоммерческих организаций ст. 65.1 ГК РФ отнесены и публично-правовые компании.

Публично-правовая компания - это унитарная некоммерческая организация, создаваемая Российской Федерацией в порядке, который установлен в федеральном законе, функции и полномочия которой носят публично-правовой характер, а выполняемая деятельность осуществляется исходя из интересов государства и общества1.

Таким образом, публично-правовые компании не следует относить к негосударственным организациям.

Попытку упорядочения системы негосударственных некоммерческих организаций в гл. 4 ГК РФ, в редакции Федерального закона «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ», следует рассматривать как необходимый шаг в развитии законодательства о данных видах организаций, но не лишенный указанных выше недостатков.

Как отмечается С.А. Денисовым: «По оценкам разработчиков проекта части первой ГК РФ, принятой в 1994 г., никто в то время не предполагал, что вследствие предусмотренного в Кодексе открытого перечня форм некоммерческих организаций законодательство в данной сфере будет создаваться столь активно и бессистемно. Состояние этого законодательства таково, что даже специалисты расходятся во мнении относительно числа существующих на сегодняшний день форм некоммерческих организаций (разные специалисты насчитывают от 20 до 40 форм). Такое многообразие форм явно избыточно и ничем, как правило, не оправдано»2. Трудно не согласиться с этим положением.

Но сказать, что ГК РФ дал перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций исчерпывающе, тоже нельзя, так как он предусмотрел

---

[1] См. ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ (ред. от 1 июля 2018 г.) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4169; 2018. № 28. Ст. 4139.

[2] *Денисов С.А.* Указ. соч. С. 68.

только организационно-правовые формы, в которых могут быть созданы юридические лица.

Что же касается перечня, куда включены организационно-правовые формы некоммерческих организаций – юридических лиц, то называемые ГК РФ в рамках основных специальные формы также могут быть дополнены в соответствии с законодательством, и их перечень, таким образом, не является исчерпывающим.

Вместе с тем грань между коммерческими и некоммерческими организациями в связи с коммерциализацией деятельности последних постепенно утрачивается. Некоммерческие организации активно осуществляют приносящую доход деятельность. Напротив, организации, преследующие цель извлечения прибыли, стремятся перейти в некоммерческий сектор в силу более развитой здесь системы государственной поддержки. Но характеристики организации как коммерческой или некоммерческой существенным образом влияют на особенности ее административно-правового статуса. В частности, например, от этого зависит упрощенный (для коммерческих организаций) или, наоборот, более сложный (в отношении некоммерческих организаций) порядок, в котором происходит государственная регистрация в качестве юридического лица, последующая процедура контроля за соблюдением соответствующих норм и правил в их деятельности и др.

Обобщив признаки некоммерческих организаций как субъектов административного права, можно предложить следующее их определение.

Некоммерческая негосударственная организация – это вид организации, состоящей из индивидуальных субъектов, выступающей персонифицировано, реализующей собственные права и обязанности в административно-правовых отношениях, созданной без участия государства, не имеющей цели извлечения прибыли в качестве основной в своей деятельности, для которой государственная регистрация является обязательной только в случаях, предусмотренных законом.

Необходимо отметить и то, что происходит взаимопроникновение норм административного и гражданского права. Например, основы административно-правового института государственной регистрации юридических лиц заложены в

ст. 51 ГК РФ, а в процессе данной процедуры органы исполнительной власти также проверяют соблюдение норм ГК РФ.

Так, по данным Министерства юстиции РФ в регистрации общественных организаций, как правило, отказывается, так как в их уставах не отражаются требования: ст. 65.3 ГК РФ (к структуре органов управления); ст. 123.5 ГК РФ (к объему сведений, содержащихся в уставах); ст. 123.17 ГК РФ (на запрет реорганизации фонда) и др.[1]

Однозначно то, что положения ГК РФ о юридических лицах должны найти свою дальнейшую конкретизацию в законодательстве, в том числе и в административном, нормами которого регулируется статус негосударственных организаций как субъектов административного права.

Прежде всего, необходимо гармонизировать нормы ГК РФ, Федерального закона «О некоммерческих организациях», Федерального закона «Об общественных объединениях», в том числе и по вопросам деятельности некоммерческих организаций, наделенных публичными полномочиями.

В отношении последних, так же как и коммерческих, суды, признавая их таковыми, не приводят для этого соответствующих оснований.

Так, например, постановлением Архангельского областного суда от 2 июня 2016 г. № 4а-181/2016 было определено, что такая некоммерческая организация, как Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Архангельской области, реализует деятельность, связанную с осуществлением публично значимых функций, и поэтому обязана соблюдать требования Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в процессе рассмотрения обращений жильцов по вопросам капитального ремонта многоквартирных домов и давать на них ответы в установленный законом срок[2]. Почему организация признана осуществляющей публично значимые функции, в постановлении суда не отражено.

---

[1] См. сайт Министерства юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/gosudarstvennaya-registraciya-nekommercheskih-organizaciy/obzor-tipichnyh-narusheniy-zakonodatelst-0 (дата обращения: 24.01.2018).

[2] См.: Постановление Архангельского областного суда от 2 июня 2016 г. № 4а-181/2016. URL: http://sudact.ru/regular/doc/lXWv1clMRAoh/ (дата обращения: 26.01.2018).

В связи с этим в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» следует закрепить собственно понятие некоммерческой организации, наделенной публичными полномочиями (см. приложение 3). Данное понятие должно быть сформулировано, исходя из определения некоммерческой негосударственной организации, наделенной публичными полномочиями. Под ней следует понимать, руководствуясь признаками публичных полномочий, рассмотренных ранее, и признаками некоммерческих организаций, являющихся субъектами административного права, организации – юридические лица, не имеющие цели получения прибыли в качестве основной в своей деятельности, состоящие из индивидуальных субъектов, созданные без участия государства, выступающие персонифицировано, реализующие предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.

Понятие и структура административно-правового статуса негосударственных организаций будут рассмотрены далее.

Раздел II. Основы административно-правового статуса негосударственных организаций

Глава 3. Общая характеристика административно-правового статуса негосударственных организаций

§ 3.1. Понятие административно-правового статуса негосударственных организаций

Правовой статус негосударственных организаций является предметом изучения, регулируемым нормами многих отраслей права: конституционного, административного, гражданского, финансового, трудового и др.

В переводе с латинского (лат. status) словом «статус» обозначают сложившееся состояние, положение (позиция) кого-либо или чего-либо[1].

Правовой статус – это юридически закрепленное положение субъекта в обществе, которое выражается в определенном комплексе его прав и обязанностей. Он отражает юридически оформленные взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, отдельного индивида с окружающими[2].

Правовой статус негосударственных организаций – это их положение, состояние в нашем обществе, которое регулируется правовыми нормами.

Эту категорию невозможно рассматривать отдельно от действующей в настоящее время политико-юридической системы, принципов демократии, государственных основ данного общества. Правовой статус выступает частью, элементом общества[3].

При характеристике, например, юридического статуса личности в России называются такие его особенности, как крайняя неустойчивость, слабая правовая защищенность, отсутствие надежных механизмов гарантии, неспособность государственных структур эффективно обеспечить интересы, права, свободы граждан, а также жизнь, честь, достоинство, собственность граждан, их безопасность.

---

[1] См.: Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2012. С. 232.

[2] См.: Юридический энциклопедический словарь / под. ред. А.В. Малько. М., 2016. С. 111–112.

[3] См.: Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2012. С. 232.

При этом на состоянии правового статуса личности отражается социально-экономическая, политическая, духовная обстановка в государстве, изменение его материальной основы (нормативное закрепление многообразия форм собственности, появление имущественного расслоения, рынка труда, безработицы, падение уровня жизни).

Он существенно дестабилизируется в результате социальной напряженности, политического противостояния, сложной криминогенной обстановки, роста преступности, экологических и технологических катастроф, шоковых методов проведения реформ, коррупции, терроризма, потери личностью социальных ориентиров, духовной опоры, неадаптированности к новым условиям, социального дискомфорта и неуверенности в завтрашнем дне[1].

Представляется, что все эти характерные особенности можно распространить и на правовой статус негосударственных организаций.

То же следует отметить и в отношении позитивных тенденций, влияющих на статус личности и, соответственно, статус негосударственных организаций:

современная нормативная база, учитывающая международные критерии в данной области;

формирование новой концепции взаимоотношений государства и личности с приоритетом личности как высшей ценности; замещение патерналистских начал этих отношений свободным партнерством и сотрудничеством в соответствии с принципами гражданского общества;

изменение соотношения и роли структурных элементов статуса: на первом плане приоритет прав человека, достоинства личности, гуманизма, свободы, демократизма, справедливости;

снятие многих ограничений личной свободы индивида, провозглашение принципа «не запрещенное законом дозволено», усиление судебной защиты прав граждан, действие презумпции невиновности[2].

---

[1] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 91–92.

[2] См.: Там же.

Основы такого подхода были заложены еще в гегелевской философии права, заключающейся в концепции разумной действительности, понимании и изображении процесса общественно-политической жизни в виде торжества конкретного (всеобщего и целостного) над его составными частями и абстрактными моментами, методологии и приемах конкретизации понятия права, реализации свободы в иерархический ряд прав, трактовки государства как истины и цели всего объективно-духовного развития и т.п.[1]

В ст. 1 Конституции Россия провозглашается демократическим государством. Демократия – это цель, к которой стремится наше общество. И стремление это в первую очередь выражается в закреплении правовыми нормами демократических институтов. Такими институтами являются институты правового статуса общественного объединения, религиозного объединения, политической партии и иных негосударственных организаций, чей статус регулируется нормами различных отраслей права. Правовой статус организаций как понятие общетеоретическое мало исследован в юридической науке, в отличие от правового статуса индивидуальных субъектов.

Понятием правового статуса охватывается правосубъектность в единстве с другими общими правами и обязанностями[2]. Эта категория является комплексной, отражающей отношения общества и личности, государства и гражданина, коллектива и индивида[3]. Содержанием данных взаимоотношений являются права и обязанности, которыми наделяются субъекты права, соответствующими отраслевыми нормами.

Обязанности, а также и права субъекта именно в отрасли административного права, включая его полномочия, и создают своей совокупностью соответствующий правовой статус[4].

---

[1] См.: *Гегель Г.В.Ф.* Философия права. М., 1990. С. 11–12.

[2] См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 142.

[3] См.: Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 228.

[4] См.: Там же. С. 43.

Правовой статус организации негосударственной определяется комплексом ее прав, обязанностей, полномочий, урегулированных соответствующими нормами.

Требуется выяснить содержание данного понятия, что позволит сформулировать его полное определение и особенности административно-правового статуса негосударственных организаций, отличающие его от иных видов правовых статусов.

Разграничение это необходимо, так как различные нормы, принадлежащие к тем или иным отраслям, закрепляют статус субъекта. Административно же правовой статус образуют и те нормы, которые являются для всех общими, например, о праве обращения в государственные, муниципальные органы, иные организации с заявлениями, жалобами, предложениями в соответствии с законодательством. Но кроме норм общих статус субъектов отрасли включает и большое количество предписаний, которые могут быть реализованы только данным определенным субъектом, например правила создания объединений общественных, закрепленные законом, относятся только к этим субъектам отрасли административного прав и не могут относиться, допустим, к деятельности органов внутренних дел[1]. Нормы, общие для всех субъектов, содержатся в Конституции РФ, то есть это конституционно-правовые нормы.

Итак, первым признаком административно-правового статуса негосударственных организаций является то, что его содержание составляют определенные права и обязанности.

И здесь, прежде всего, требуется подвергнуть исследованию такие понятия, как административная правоспособность и административная дееспособность. Эти категории и включаются в содержание статуса субъектов административного права.

Предполагаем, что необходимо привести их понятие, определить время возникновения, акцентируя внимание на особенностях в отношении негосударственных организаций.

---

[1] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 43.

Понятие административной право- и дееспособности не закреплено нормативно.

Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. определяют административную правоспособность как потенциальную возможность воспользоваться субъекту установленными для него свободами, правами, исполнить обязанности, реализовать полномочия, компетенцию в целом. Ученые отмечают, что, с точки зрения практики, правоспособность субъекта отрасли административного права создает предпосылки для реализации правового статуса, характеризует его как лицо, имеющее право воспользоваться при наличии непосредственных условий конкретными свободами, правами, и на которое в действительности можно возложить обязанности, а также запреты и ограничения, привлечь к ответственности юридической, и выделяют следующие ее признаки, среди которых можно отметить и относящиеся в том числе к негосударственным организациям:

1) сущность деятельности управленческая, проявляется при условии реализации правоспособности: субъекты отрасли административного права связаны с властью исполнительной, они осуществляют управление государственное, различные функции управления публичного;

2) наличие специальных обязанностей и прав субъектов, которые способствуют тому, что формируются связи организационные и отношения в системе управления публичного;

3) обеспечение защиты тех правоотношений, участниками которых выступают граждане;

4) правовые гарантии при рассмотрении спора в административном, а также в судебном порядке, который возник в системе публичного управления, в рамках предусмотренных процессуальных правил[1].

В связи с этим понятие административной правоспособности дополняется фразой о том, что субъекты будут приобретать административные обязанности, права, а также ответственность за реализацию их на практике в соответствии с

[1] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 163–164.

нормами данной отрасли в сфере управления государственного[1]. По мнению Н.П. Коренева, правоспособность административная, например определенной общественной структуры, должна определяться комплексом обязанностей, прав, которыми организация обладает в сфере также управленческой деятельности государства[2].

Административная правоспособность – это возможность осуществления прав и обязанностей, предусмотренных правовыми нормами[3].

К другой особенности административно-правового статуса негосударственных организаций относится то, что права и обязанности, которые субъекты могут потенциально реализовать, при этом регулируются нормами административного права. А нормы данной отрасли, в свою очередь, закрепляют определенные области общественных отношений, составляющих ее предмет. Поэтому в понятии административной правоспособности целесообразно указать на то, что права и обязанности потенциально могут быть реализованы в области административно-правового регулирования.

Но исполнительно-распорядительными полномочиями наделяется только определенный круг субъектов административного права. Административной правоспособностью обладают не только лица юридические, но и организации, не имеющие статуса таковых.

Административная правоспособность негосударственных организаций – это возможность приобретения ими обязанностей, прав, которые закреплены административным законодательством, и несения юридической ответственности за их реализацию на практике в области соответствующего правового регулирования.

Смоленский М.Б., Дригола Э.В. определяют понятие административной правоспособности как установленной и охраняемой государством возможности субъ-

---

[1] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Указ. соч. С. 43.

[2] См.: *Коренев Н.П.* Указ. соч. С. 60.

[3] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 67.

екта вступать в административно-правовые отношения, не включая в него указания на права и обязанности как на существенный признак[1].

А.Б. Агапов, включая права и обязанности, неоправданно сужает данное понятие, определяя его как «возможность физического, юридического лица быть носителем исполнительно-распорядительных полномочий (публичных прав и обязанностей)»[2].

Основными отличиями административной правоспособности негосударственных организаций от иных видов их отраслевой правоспособности (конституционной, гражданской, финансовой и др.) будет являться то, что права и обязанности и юридическая ответственность (что и является составной частью правоспособности[3]) могут быть реализованы только во взаимодействии с органами исполнительной власти, должностными лицами.

Но вступать в административно-правовые отношения негосударственные организации могут, в случае наличия у них административной дееспособности, то есть способности, выражающейся в реализации своей административной правоспособности в пределах, ограниченных конкретными правовыми отношениями[4].

Административная дееспособность физического или юридического лица понимается Б.В. Россинским, Ю.Н. Стариловым как способность по приобретению и осуществлению прав, созданию посредством своих решений и действий (бездействия) для себя и иных лиц обязанностей, исполнению их и обеспечению прав и свобод граждан. Данная категория, по мнению ученых, включает следующие элементы: способность самостоятельно реализовывать права, принадлежащие лицу; осуществлять компетенцию в установленном порядке, принимать правовые акты управленческого характера; применять принудительные административные меры; признавать, защищать, гарантировать свободы, права граждан и др.

---

[1] См.: *Смоленский М.Б., Дригола Э.В.* Административное право: учебник. М., 2010. С. 52.

[2] *Агапов А.Б.* Указ. соч. С. 41.

[3] См., например: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 139; Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 187; *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 5.

[4] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Указ. соч. С. 44.

Это понятие включает также ответственность за причиненный гражданам вред, а также за ущерб государству, юридическому лицу; в случае, если осуществлено административное, дисциплинарное нарушения, соответственно административную, дисциплинарную ответственность – иначе это административная деликтоспособность. Последняя категория представляет собой часть дееспособности, то есть способность претерпеть установленные законодательно меры дисциплинарной, административной ответственности, последствия отрицательного характера, следующие за совершенное правонарушение, как личного, так и имущественного и другого плана[1].

По мнению А.Б. Агапова, административная дееспособность означает возможность лица приобретать и осуществлять публичные полномочия (т.е. приобретать права в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и нести обязанности). Различаются административная дееспособность лица (гражданина – физического лица), должностного лица, юридического лица и административная дееспособность публичного органа (госоргана)[2]. Представляется необходимым в этот перечень добавить административную дееспособность организаций, не обладающих статусом юридического лица.

Проводя сравнительную характеристику административной и гражданской дееспособности, А.Б. Агапов отмечает, что под последней понимается возможность физического или юридического лица своими действиями осуществлять права и исполнять обязанности, установленные гражданским законодательством. Отличия же этих категорий, по его мнению, состоят в том, что возникновение и прекращение административной и гражданской дееспособности зависят от различных юридических фактов: наделение лица административной дееспособностью всегда предшествует возникновению гражданской, например субъект предпринимательства вступает в административные отношения в момент возбуждения ходатайства перед органом государственного управления о государственной регистрации. С момента начала регистрационных отношений лицо осуществляет пуб-

[1] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 165–166.
[2] См.: *Агапов А.Б.* Указ. соч. С. 44–45.

личные правомочия, становится административно-дееспособным лицом. Возникновение гражданской дееспособности связано с моментом его государственной регистрации, то есть завершения регистрационных отношений. При этом лицо сохраняет административную дееспособность даже в случае прекращения гражданской. При ликвидации юридического лица его учредители (участники) несут публичные обязанности перед органами, осуществляющими государственную регистрацию, а при совершении правонарушения – перед правоохранительными органами. Административная дееспособность юридического лица прекращается в момент исполнения учредителями (участниками) юридического лица установленных законом обязанностей перед публичным органом государственного управления, например обязанностей, обусловленных исполнительным производством[1].

Дополнить названные отличия следует также и тем, что субъектный состав гражданской дееспособности уже, чем административной, так как не включает организации, у которых отсутствует статус юридического лица .

К тому же, отличия административной дееспособности от гражданской и других отраслевых видов дееспособности негосударственных организаций соответствуют признакам их административной правоспособности, приводимым ранее.

Следовательно, административную дееспособность негосударственных организаций можно рассматривать как способность по реализации прав и обязанностей, закрепленных за ними в нормах административного права, и по несению юридической ответственности за реализацию их в практической деятельности в области административно-правового регулирования.

Но, так как данные права и обязанности неоднородны, то можно согласиться с мнением о том, что как административная правоспособность, так и административная дееспособность подразделяются на общую и специальную. Общая административная правоспособность – это способность иметь общие права и нести общие обязанности в административно-публичной сфере. Специальная адми-

[1] См.: Там же.

стративная правоспособность – это способность иметь специальные права и нести специальные обязанности в данной сфере. Общая или специальная административная дееспособность – это способность самостоятельно своими собственными действиями осуществлять общие или специальные права и исполнять общие или специальные обязанности в административно-публичной сфере. Она возникает одновременно с возникновением общей или специальной административной правоспособности[1]. Такое подразделение административной право- и дееспособности в отношении негосударственных организаций на виды впоследствии позволит нам классифицировать и их административно-правовой статус.

Но, в большинстве случаев, термин «административная дееспособность» по отношению негосударственных организаций редко применяется. Не всегда практически становится возможным проведение определенных граней для отграничения административной дееспособности от правоспособности, хотя и условно есть возможность утверждать, что их соотношение представлено статической и динамической категориями. Однако чаще всего их невозможно разделить, так как они выступают двумя элементами целого – то есть единого правового административного статуса[2].

Авторы, которые занимаются изучением данной проблематики, в основном используют термин «административная правосубъектность», которая состоит в том, что «она, во-первых, закрепляет различия в правовом положении субъектов, и, во-вторых, связана с административной деятельностью, с участием в ней в качестве субъекта или объекта организационного воздействия»[3].

Правосубъектность должна включать два основных структурных звена: во-первых, такую способность, в результате который субъекты обладают правами, несут обязанности, то есть правоспособность, во-вторых, способность самостоятельно осуществлять права, обязанности, то есть дееспособность[4].

---

[1] См.: Административное право России. Общая часть: учеб. для высших учеб. заведений / под ред. П.И. Кононова. Вятка, 2006. С. 90.

[2] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Указ. соч. С. 44.

[3] *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. М., 2010. С. 58.

[4] См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 139.

Административную правосубъектность негосударственных организаций представляет симбиоз, включающий и административную правоспособность и административную дееспособность.

Предполагается, что далее логично рассмотреть вопрос, связанный со временем наступления административной правоспособности и административной дееспособности данных структур. То есть те моменты:

а) когда данным субъектам нормами административного права предоставляются права и обязанности;

б) когда негосударственная структура может практически их реализовывать.

Это зависит от наличия государственной регистрации у организации. По данному критерию они делятся на два вида. Указанное основание классификации позволяет нам разграничить и моменты наступления административной правоспособности и дееспособности у соответствующего вида организации.

В зависимости от наличия (отсутствия) государственной регистрации, как уже указывалось, можно выделить:

1) негосударственные организации, действующие без государственной регистрации и не обладающие правами юридического лица;

2) негосударственные организации, зарегистрированные в качестве юридического лица.

Зарегистрированные негосударственные организации имеют перед организациями, которые не прошли государственную регистрацию, то преимущество, что у них появляются с момента осуществления данной процедуры права юридического лица. Естественно, что правовой статус негосударственных организаций как юридических лиц является существенной частью их общего правового статуса.

В соответствии с ч. 3 ст. 18 Федерального закона «Об общественных объединениях» общественное объединение считается созданным с момента принятия решений о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов на съезде (конференции) или общем собрании. С этого момента оно осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и

принимает на себя обязанности, предусмотренные законом. Таким образом, в данном случае момент возникновения административной правоспособности и дееспособности общественных объединений совпадает. Он определяется моментом принятия указанных выше решений на съезде или общем собрании. Но принятие этих решений не дает общественному объединению прав юридического лица. Так, ч. 4 той же статьи говорит о том, что правоспособность его как юридического лица возникает с момента государственной регистрации.

Административная правоспособность и дееспособность негосударственных организаций второго вида – зарегистрированных в качестве юридического лица (это, например, все негосударственные коммерческие организации) – наступает с момента их государственной регистрации в уполномоченных на то государственных органах. Моментом государственной регистрации признается внесение записи в соответствующий государственный реестр регистрирующим органом, то есть Федеральной налоговой службой[1].

Но негосударственная организация – это коллективный субъект административного права. В юридической литературе в отношении различных видов данных организаций нет единого мнения по вопросу, кто вправе вступать в административно-правовые отношения от их имени. Такое право может принадлежать организации в целом или только ее руководящим органам. Возможен также еще один вариант: от имени негосударственной организации права и обязанности осуществляет руководитель.

Так, Ц.А. Ямпольская считала, что субъектами административно-правовой отрасли могут являться и органы общественных структур, и непосредственно они сами, в том числе их отделения, организации территориальные, и что нет ни одной такой проблемы, по которой в качестве субъекта отрасли административного

[1] См. ст. 11 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 23 мая 2018 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431; 2018. № 22. Ст. 3041.

права выступал бы орган структуры общественной, но не могла выступить она сама в тех или иных формах (общее собрание членов, конференция, например)[1].

По мнению иных авторов, в качестве субъектов отрасли административного права можно будет рассматривать и негосударственные организации, которые являются носителями соответствующей правоспособности. Но при этом в конкретных административных правоотношениях они участия не принимают. Дееспособность же административная осуществляется представляющими их органами (то есть субъектами отношений являются, например, не партии, а органы управления партий)[2]. Если обратиться к законодательству, то глава III Федерального закона «Об общественных объединениях» «Права и обязанности общественного объединения» предоставляет права и налагает обязанности на объединение общественное в целом. Естественно, что любые из этих обязанностей, прав может осуществлять и орган объединения и его непосредственный руководитель. Объединения граждан, руководствуясь уставами, наделяют своих руководителей такими полномочиями как, например выступать от имени объединения, совершать значимые юридически различные действия[3]. К сказанному также следует добавить и то, что полномочиями таковыми может наделяться и руководитель, и руководящий орган общественной структуры. Например, п. 1.8 Устава Общероссийской общественной организации «Российский Союз Молодежи» предусматривает, что организация является юридическим лицом с момента государственной регистрации и вправе от своего имени приобретать права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитраже и третейском суде, имеет расчетный и иные счета, в том числе валютные, в банковских учреждениях, эмблему, печать, штампы со своим наименованием и бланки установленного образца. А в соответствии с п. 7.20 данного Устава постоянно действующим руководящим выборным органом региональной организации, входящей в состав Российского Союза Молодежи, является совет региональной организации. Совет исполняет обязанности юридиче-

---

[1] См.: *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 24.

[2] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Указ. соч. С. 45.

[3] *Коренев А.П.* Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. I. М., 1996. С. 143.

ского лица от имени региональной организации в случае ее регистрации в соответствии с действующим законодательством РФ[1].

В пп. 1.4, 1.5 Устава Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России» закреплено, что организация является юридическим лицом с момента ее государственной регистрации, пользуется правами и несет обязанности, предусмотренные законодательством РФ для общественных объединений. Она может от своего имени приобретать имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском судах, совершать соответствующие законодательству сделки для достижения уставных целей. А в п. 5.13 данного Устава отмечается, что постоянно действующим руководящим органом Союза журналистов России, осуществляющим права юридического лица от его имени, является Секретариат[2].

Таким образом, право вступать в том числе в административно-правовые отношения предоставляется как негосударственной организации в целом, так и ее руководящим органам и непосредственным руководителям. Этот вопрос также может конкретизироваться в уставах негосударственных организаций.

Но здесь необходимо отметить, что положения уставов данных субъектов не являются правовыми нормами. Согласимся с мнением Н.П. Коренева о том, что внутриорганизационные отношения, регулируемые нормами уставов и положений, принятых самими организациями, не являются правовыми[3]. Это утверждение является, несомненно, верным. Не вся деятельность негосударственных организаций подлежит прямой государственной регламентации. В отношении них государственными органами осуществляется в том числе государственное регулирование, то есть правовое регулирование, контрольно-надзорная деятельность и т.д.

---

[1] См.: Устав Общероссийской общественной организация «Российский Союз Молодежи». URL: http://www.ruy.ru/organization/charter/ (дата обращения: 22.02.2017).

[2] См.: Устав Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России». URL: http://www.ruj.ru/about_organization/charter/ (дата обращения: 24.02.2017).

[3] См.: *Коренев Н.П.* Указ. соч. С. 59.

Еще в 1962 г. Мицкевич А.В. писал о том, что было бы неправильно всю деятельность общественных организаций втиснуть в юридические рамки, так как ее основой является добровольность участия граждан, самодеятельность в управлении их делами, подчинение членов организации по собственной воле правилам устава, решениям ее органов[1].

Ю.М. Козлов отмечал то, что внутри системы непосредственно общественной организации совершенно невозможно существование любых административных правовых отношений, поскольку здесь не обнаруживается проявления деятельности непосредственно по государственному управлению в собственном или специальном смысле этого слова, и нет субъекта этого вида деятельности»[2]. Поэтому отношения, возникающие в связи с внутриорганизационной деятельностью негосударственных организаций, административно-правовыми не являются.

В административном праве общепризнанной является точка зрения о том, что в регулируемых им отношениях обязательным субъектом должен быть субъект, наделенный государственно-властными полномочиями. Поэтому нельзя согласиться и с положением, что административная правосубъектность, например, общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами[3]. Административная правосубъектность негосударственных организаций включает права и обязанности, которые реализуются во взаимоотношениях с органами исполнительной власти, но не с гражданами, так как последние не обладают государственно-властными полномочиями. А одной из особенностей административно-правого статуса негосударственных организаций, как уже указывалось, является то, что их права и обязанности реализуются только во взаимоотношениях с государственными органами и должностными лицами, кроме тех случаев, когда данные субъекты сами наделяются публичными полномочиями.

---

[1] См.: *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 169.
[2] См.: *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., 1976. С. 119.
[3] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Указ. соч. С. 212.

Третий же признак данного статуса состоит в том, что права и обязанности, в него входящие, реализуются в области административно-правового регулирования.

Предметом административно-правового регулирования, исследованным в многочисленных работах по административному праву, являются определенные области общественных отношений, чье наименование различными авторами определяется по-разному, но все эти отношения объединяет то, что они складываются в сфере деятельности органов исполнительной власти, во взаимодействии в том числе и с органами других ветвей власти[1].

Взяв за основу понятие административно-правового статуса негосударственной организации как комплексной категории, представляющей собой правовое положение данной организации, закрепленное нормами административного права, можно выделить следующие основные признаки административно-правового статуса негосударственных организаций:

это правовое положение организации, закрепленное нормами административного права;

содержанием административно-правового статуса негосударственных организаций является в основном совокупность их прав и обязанностей. Это определяющая, но не единственная его часть;

права и обязанности реализуются в области административно-правового регулирования.

В любой сложной категории, как известно, можно выделить структурные элементы, составные части. Не является здесь исключением и административно-правовой статус негосударственных организаций.

§ 3.2. Элементы структуры административно-правового статуса негосударственных организаций

[1] См., например: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 29–33; *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 17.

Содержание административно-правового статуса любого субъекта коллективного зависит от таких факторов, как:

1) является ли он элементом механизма государственного или не является;

2) каким именно видом деятельности занимается;

3) является ли он организационной единицей самостоятельной или включается в структуру более сложную[1].

Поэтому при выделении элементов статуса административно-правового у негосударственных организаций необходимо учитывать то, что они не являются частью государственного механизма. При этом данные организации могут быть как коммерческими, так и некоммерческими. Они представляют собой самостоятельные организационные единицы.

П.И. Кононов предлагает включать следующие элементы в структуру административно-правового статуса организации:

1) ее место в административно-правовой сфере, юридическая связь с органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами;
2) сфера, предмет и виды деятельности организации;
3) цель создания и деятельности организации;
4) задачи, которые решаются в административно-правовой сфере;
5) функции организации в административно-правовой сфере;
6) общие и специальные административные права;
7) ограничения административных прав;
8) общие и специальные административные обязанности;
9) юридическая ответственность за совершенные правонарушения в административно-правовой сфере[2].

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 70.

[2] См.: *Кононов П.И.* Указ. соч. С. 69.

Все указанные элементы можно сгруппировать в несколько блоков. Так, в административно-правовом статусе коллективных субъектов, по мнению Д.Н. Бахраха, выделяется:

а) целевой блок;

б) структурно-организационный;

в) компетенционный (компетенция) блок[1].

Элементы статуса коллективных субъектов административного права Д.Н. Бахрахом выделяются по содержательному признаку.

Так, в административно-правовом статусе негосударственной организации будет присутствовать и целевой, и структурно-организационный блок, в который включается нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов[2].

Понятие «компетенция» в структуру правового статуса негосударственной организации не входит, так как включает совокупность властных полномочий[3], которые у них отсутствуют, если только таковые не переданы им органами государственной власти. Но данный блок можно заменить, например, блоком «прав и обязанностей» негосударственной организации, составляющих содержание их статуса, и, следовательно, назвать его содержательной составляющей последнего.

В.М. Манохин выделял такие элементы административно-правового статуса организаций, как:

1) их создание (учреждение);
2) государственную регистрацию;
3) получение разрешения на занятие определенной деятельностью;
4) формирование органа управления делами организации;
5) определение круга полномочий вышестоящих органов в отношении организации;

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 70.

[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 2000. С. 27.

[3] См.: Там же. С. 28.

6) гарантии прав и защиты имущества от незаконного изъятия[1].

Бубнов С.В. в отношении одного из видов негосударственных организаций – религиозных объединений, отмечает, что их административно-правовой статус составляют нормы, которые регулируют порядок создания религиозного объединения, в том числе нормы о порядке их государственной регистрации; административно-правовые нормы о цели деятельности религиозного объединения; а также нормы, регламентирующие: приостановление деятельности религиозного объединения; права и условия их деятельности, обязанности; ответственность религиозного объединения; порядок его ликвидации и гарантии реализации прав и исполнения обязанностей, возложенных законом на религиозное объединение, нормы, закрепляющие гарантии их охраны[2]. Представляется, что данная структура административно-правового статуса религиозных объединений применима и к другим негосударственным организациям, но имеет избыточное количество элементов.

Кроме того, в научной литературе используется термин «административно-правовое положение негосударственной организации». Так, А.А. Ивакин в отношении общественных объединений считает, что элементами структуры их административно-правового положения будут: 1) принципы конституционные, относящиеся к образованию и деятельности данных структур; 2) права, обязанности; 3) ответственность объединения; 4) гарантии административно-правовые, относящиеся к их функционированию и основанные на критериях, лежащих в основе классификации общественных объединений, в том числе характере их непосредственных задач, территории и сфере деятельности, цели создания, функций[3]. Определение понятия «административно-правовое положение» исследуется автором, таким образом, в контексте административно-правового статуса данного вида организаций.

---

[1] См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 69–70.

[2] См.: *Бубнов С.В.* Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

[3] См.: *Ивакин А.А.* Административно-правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8.

Необходимо отметить, что при совпадении с другими рассматриваемыми точками зрения на структуру административно-правового статуса организаций в большинстве выделяемых А.А. Ивакиным элементов один из них – конституционные принципы образования и деятельности – не выделяется другими авторами, хотя имеет важное определяющее значение для содержания остальных структурных звеньев. В связи с этим следует поддержать данную точку зрения и согласиться с включением в административно-правовой статус негосударственных организаций такого элемента, как принципы его регулирования. А основополагающий характер рассматриваемого элемента предопределяет его включение в структуру целевой составляющей статуса.

Более узкий подход используется некоторыми авторами при определении содержания правового статуса коммерческих организаций. Так, Врублевский А.С. отмечает в отношении данных субъектов, что содержание их административно-правового статуса составляет комплекс прав и обязанностей, гарантированных государством и регламентированных административно-правовыми нормами[1].

Н.Н. Ковалева, напротив, в структуру административно-правового статуса предприятий, а также и учреждений предлагает включить пять элементов: 1) целевой блок, который включает в себя предмет, цели и задачи деятельности предприятия (учреждения); 2) административную правосубъектность предприятий (учреждений), в состав которой входят их правоспособность, дееспособность и компетенция; 3) внешнеорганизационный блок, который представляет собой совокупность полномочий государственных органов власти в отношении предприятий (учреждений) и включает в себя такие элементы, как создание предприятия (учреждения), государственную регистрацию, лицензирование деятельности предприятия (учреждения), ликвидацию и реорганизацию, определение круга полномочий вышестоящих государственных органов в отношении предприятий (учреждений); 4) внутриорганизационный блок, включающий формирование органа

[1] См.: *Врублевский А.С.* Совершенствование законодательства о государственной регистрации юридических лиц // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2007. № 5. С. 522–523.

управления делами предприятий (учреждений); 5) гарантии прав предприятий (учреждений)[1].

Авторы, рассматривающие статус коллективных субъектов административного права, едины в том, что в его структуру входит: их создание; государственная регистрация; права и обязанности организаций; получение разрешения на занятие определенной деятельностью; формирование органа управления; гарантии прав организаций; их ответственность и ликвидация.

Включение большинства данных составляющих будет справедливо и для административно-правового статуса негосударственных организаций. Вместе с тем такой элемент, как получение разрешения на занятие определенной деятельностью, можно отнести к регулированию административно-правовыми нормами, закрепляющими права и соответственно обязанности данных субъектов.

Формирование органа управления в отношении негосударственных организаций регулируется их уставами, не содержащими норм административного права. Поэтому данный элемент не включается в их статус как субъектов данной отрасли. Ликвидацию же и иные меры ответственности, применяемые к негосударственным организациям, можно объединить и отнести к такому элементу структуры административно-правового статуса негосударственных организаций, как порядок применения к ним мер административного принуждения.

Если рассматривать признак, стоящий в основе выделения элементов, то наиболее целесообразно использовать этапность их деятельности, что позволит дать более подробную характеристику структуры статуса данных субъектов административного права. В результате предлагается обозначить следующую структуру административно-правового статуса негосударственных организаций, включающую в себя административно-правовые нормы, регулирующие:

1) цели деятельности негосударственных организаций;
2) принципы их деятельности (принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций);

---

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 119.

3) способы их создания;

4) права негосударственных организаций;

5) гарантии реализации их прав;

6) обязанности негосударственных организаций;

7) порядок применения мер административного принуждения к ним.

Выделение всех указанных элементов необходимо для уяснения и изучения в целом административно-правового статуса негосударственных организаций. Для удобства изучения они могут быть объединены и представлены совокупностью следующих составляющих:

1) *целевая составляющая* административно-правового статуса негосударственных организаций: цели деятельности негосударственных организаций, принципы административно-правового регулирования их статуса;

2) *организационная составляющая*: способы создания негосударственных организаций;

3) *содержательная составляющая*: права негосударственных организаций; гарантии их реализации; обязанности организаций;

4) *охранительная составляющая*: меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям.

Глава 4. Целевая составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций

§ 4.1. Цели деятельности негосударственных организаций

Первый элемент структуры административно-правового статуса негосударственных организаций – административно-правовые нормы, регулирующие цели их деятельности, является определяющим в отношении особенностей указанного статуса как коммерческих, так и, в большей степени, некоммерческих структур. И в первую очередь он определяет специфику создания организации, которая зависит от того, намеревается ли коллективный субъект заниматься предпринимательской деятельностью.

Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ», внесенный Президентом РФ в Государственную Думу 3 апреля 2012 г., в части предусмотренных им общих положений о некоммерческих корпорациях содержал в п. 1 ст. 116.1 правило, согласно которому не допускалось создание некоммерческих корпоративных организаций, преследующих цели, противоречащие закону либо основам правопорядка или нравственности[1]. Но данный критерий не был учтен в окончательной редакции гл. 4 ГК РФ, а § 5 ГК РФ «Некоммерческие организации», куда входила указанная статья, утратил силу с 1 сентября 2014 г.

По поводу данного положения законопроекта Денисов С.А. отмечал, что это правило вызывало возражения со стороны некоторых общественных организаций, представители которых усматривали в этом основание для произвольного отказа в государственной регистрации некоммерческой организации, исходя из того, что нет универсального и одинакового у всех представления о нравственных началах.

---

[1] См. текст Проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного Президентом РФ в Государственную Думу 3 апреля 2012 г. URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&17E4823DDEA0FCEC432579DE002955A6 (дата обращения: 30.06.2017).

Данная позиция не была принята исходя из того, что все-таки неправильно допускать создание юридических лиц, цели деятельности которых несовместимы с нравственными устоями общества[1].

Как уже указывалось, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Таким образом, перечень целей некоммерческих организаций остается открытым.

Однако С.П. Гришаев, обращая внимание на то, что в законодательстве не дается исчерпывающего перечня целей деятельности некоммерческих организаций и предлагается учредителям таких юридических лиц самим определять данные цели путем указания их в учредительных документах, отмечал: «Учитывая достаточно расплывчатую формулировку “в иных целях, направленных на достижение общественных благ”, представляется, что цель деятельности может быть предусмотрена любая, за исключением цели извлечения прибыли (ст. 50 ГК РФ, ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. “О некоммерческих организациях”) и цели, заведомо противной основам правопорядка или нравственности (ст. 169 ГК РФ)»[2]. С такой позицией можно согласиться только в части.

Так, ст. 169 ГК РФ посвящена не деятельности конкретно некоммерческих организаций, а недействительности сделок, совершенных с целью, противной основам правопорядка или нравственности: «Сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна и влечет последствия, установленные статьей 167 ГК РФ. В случаях, предусмотренных законом, суд может взыскать в доход Российской Федерации все полученное по такой

---

[1] См.: *Денисов С.А.* Указ. соч. С. 72.

[2] *Гришаев С.П.* Указ. соч.

сделке сторонами, действовавшими умышленно, или применить иные последствия, установленные законом».

Пункт 85 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ» разъясняет положения данной статьи: «В качестве сделок, совершенных с указанной целью, могут быть квалифицированы сделки, которые нарушают основополагающие начала российского правопорядка, принципы общественной, политической и экономической организации общества, его нравственные устои. К названным могут быть отнесены, в частности, сделки, направленные на производство и отчуждение объектов, ограниченных в гражданском обороте (соответствующие виды оружия, боеприпасов, наркотических средств, другой продукции, обладающей свойствами, опасными для жизни и здоровья граждан, и т.п.); сделки, направленные на изготовление, распространение литературы и иной продукции, пропагандирующей войну, национальную, расовую или религиозную вражду; сделки, направленные на изготовление или сбыт поддельных документов и ценных бумаг; сделки, нарушающие основы отношений между родителями и детьми»[1].

Таким образом, речь в ст. 169 ГК РФ не идет о целях деятельности некоммерческих организаций. Если и ссылаться по данному вопросу на законодательство, то прежде всего здесь необходимо упомянуть ст. 13 Конституции РФ, в соответствии с которой запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Различные авторы по-разному оценивают значимость критериев-отличий некоммерческой организации от коммерческой.

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

Так, Степанов Д.И., как уже отмечалось, запрет на распределение прибыли в некоммерческой организации рассматривает не как ее признак, а как одно из ограничений в отношении некоммерческих организаций, при этом на первое место ставит критерий цели деятельности организации[1].

Новак Д.В. полагает, что в основу классификации юридических лиц отечественным законодателем положен критерий, связанный с характером их деятельности, – так называемый критерий прибыльности. Соответственно, все юридические лица, согласно ст. 50 ГК РФ, прежде всего подразделяются на два типа: коммерческие и некоммерческие организации[2]. Данный критерий прибыльности указанный автор, в свою очередь, подразделяет на две основные составляющие: «целевую» и «распределительную», при этом основная цель деятельности организации, по его мнению, в большей степени представляет собой декларацию (хотя и обязательную к провозглашению учредителями при создании ими юридического лица в конкретной организационно-правовой форме), нежели характеризует организацию с содержательной стороны как коммерческую или некоммерческую[3].

Представляется, что оба указанных в ст. 50 ГК РФ критерия-признака некоммерческой организации имеют значение для характеристики данного вида организаций. Но при этом первый признак – отсутствие цели извлечения прибыли – является определяющим, так как от него зависит второй критерий – невозможность ее распределения в случае получения между участниками.

Дискуссия о приоритете первого или второго признака некоммерческой организации проистекает из различий к подходам отграничения данных организаций от коммерческих. При первом подходе, целевом, соответственно, на главное место выходит цель деятельности некоммерческой организации.

Так, Степанов Д.И. отмечает то, что смысл филантропического или функционального подхода заключается в том, что законодателем рассматривается организация некоммерческая как лицо юридическое, которое призвано реализовать

---

[1] См.: *Степанов Д.И.* Указ. соч. С.15.

[2] См.: *Новак Д.В.* К упорядочению системы некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. № 3. С. 62.

[3] См.: Там же.

определенные полезные для общественно цели, не относящиеся к получению прибыли и обогащению. При таком подходе организации некоммерческие могут создаваться только для осуществления ограниченного количества видов их деятельности, а понятие цели или целей деятельности оказывается очень сложно отделимо от нее самой, направленной на то, чтобы достичь цель или цели. Сама же по себе организация некоммерческая приобретает во многом черты института гражданского общества специфического характера, где превалирующими оказываются идеалы гуманизма и доброты[1]. Представляется, что в настоящее время в связи с коммерциализацией деятельности некоммерческих организаций этот принцип в чистом виде не может быть применен для разграничения коммерческих и некоммерческих организаций, хотя и должен быть положен в основу их деятельности. Функциональный подход переплетается с подходом экономическим, который также выделяется с целью определения природы некоммерческих организаций.

Суть подхода экономического состоит в следующем: главенствующим оказывается критерий запрета распределять прибыль в пользу тех лиц, которые создали организацию, являются ее членами, а также и осуществляют управленческие функции. Такой запрет на то, чтобы распределять прибыль, и принципиально позволяет разделить лица юридические на два основных типа, при этом не вдаваясь в описание специальных целей их деятельности[2].

Руководствуясь приведенным выше содержанием двух подходов к разграничению коммерческих и некоммерческих организаций, можно прийти к выводу, что в отечественном законодательстве используются в этих целях и экономический, и функциональный подходы в синтезе, что совершенно оправдано, так как уже было указано, что один критерий дополняет другой.

При подробном рассмотрении административно-правового статуса организаций государственных Д.Н. Бахрах отмечал то, что исследование его элементов и блоков в отношении таких субъектов, как коллективные структурные единицы

---

[1] См.: *Степанов Д.И.* Указ. соч. С. 16.

[2] См.: Там же. С. 21–22.

механизма государства, позволит решить вопрос и о содержании соответствующего статуса коллективных негосударственных субъектов. Но у последних только в редких случаях имеются все элементы статуса, как у организаций государственных, то есть целевой, компетенционный и организационный блоки. Чаще всего обозначены лишь только некоторые из них. Так, нормативными актами определяются цели, задачи многих формирований общественных[1].

Применительно к негосударственным организациям данное утверждение будет также верным. У них законодательно закреплены цели деятельности. Например, в соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» основными целями ее являются:

формирование общественного мнения;

политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

В ст. 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» изложены более узкие показатели целей – функции или основные направления деятельности данных организаций, среди которых названы:

1) разработка и установление условий членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации;

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 73.

2) применение мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» и ее внутренними документами, в отношении своих членов;

3) образование третейских судов для разрешения споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, а также между ними и потребителями произведенных членами организации товаров (работ, услуг), иными лицами, в соответствии с законодательством о третейских судах;

4) осуществление анализа деятельности своих членов на основании информации, представляемой ими в саморегулируемую организацию в форме отчетов в порядке, установленном уставом некоммерческой организации или иным документом, утвержденными решением общего собрания ее членов;

5) представление интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления.

Закрепленные в законодательстве цели деятельности организаций конкретизируются в уставах. О важности данного элемента статуса негосударственных организаций говорит и то, что систематическое осуществление ими деятельности, противоречащей уставным целям, является основанием ликвидации организации в соответствии со ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях». Так, например, по требованию Прокуратуры г. Москвы Главным управлением Министерства юстиции РФ по Москве с 28 ноября по 22 декабря 2017 г. была проведена документарная проверка соответствия деятельности Фонда поддержки средств массовой информации «Пятое время года», в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным его учредительными документами, и законодательству РФ. Основным неустранимым нарушением, выявленным в ходе проверочных мероприятий, являлось несоответствие деятельности организации ее уставным целям. В соответствии с действующей редакцией Устава Фонда его целью являлось формирование имущества на основе добровольных взносов и иных не запрещенных законом поступлений и направление на поддержку средств массовой информации. Однако в ходе провер-

ки было установлено, что на территории нескольких субъектов РФ Фонд осуществлял деятельность вопреки этой цели. Он являлся операционным лицом для третьих лиц, арендовал нежилые помещения, оплачивал печать листовок и газет, не связанных по своей тематике с поддержкой средств массовой информации. В результате того, что руководство Фонда игнорировало требования закона, в целях защиты интересов граждан Главным управлением Министерства юстиции РФ по Москве 27 декабря 2017 г. в Мещанский районный суд г. Москвы было направлено исковое заявление о ликвидации фонда, и 22 января 2018 г. оно было удовлетворено и фонд ликвидирован[1].

Цели деятельности негосударственной организации, ее функции определяют дальнейшее содержание административно-правового статуса, а именно норм, регулирующих принципы деятельности, порядок создания, права, обязанности организаций во взаимодействии с органами исполнительной власти.

§ 4.2. Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций

Характеристика административно-правового статуса негосударственных организаций связана прежде всего с выявлением и анализом принципов его регулирования. Они относятся к созданию и деятельности как коммерческих, так и некоммерческих организаций, и их формулирование и исследование впервые осуществляются в юридической литературе.

Отдельными авторами анализировались принципы, относящиеся к той или иной группе организаций (коммерческим либо некоммерческим) или их видам[2]. Так, А.А. Ивакин отмечал то, что в Федеральном законе «Об общественных объединениях» было бы целесообразно нормативно за-крепить принципы, на кото-

---

[1] См. сайт Министерства юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/ru/novosti/udovletvoreno-iskovoe-zayavlenie-o-likvidacii-fonda-podderzhki-sredstv-massovoy-informacii (дата обращения: 24.01.2018).

[2] См., например: *Ивакин А.А.* Указ. соч.; *Карпей Т.В.* Экономика, организация и планирование промышленного производства. Минск, 2004; *Осипова Л. В.*, *Синяева И.М.* Основы коммерческой деятельности. М., 1997.

рых строятся взаимоотношения общественных объединений с органами исполнительной власти. К таким принципам он предлагал отнести: непрерывность, оперативность и гибкость взаимодействия, плановость, разграничение компетенции в механизме взаимодействия профессиональных общественных объединений[1].

Как известно, слово «принцип» в переводе с латинского языка означает «основа». Это основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки[2].

Исходя из философского содержания этого понятия, принцип является обобщением опыта, фактов, в результате чего появляется основная мысль, идея, необходимая для построения соответствующей теории[3]. Под принципом также понимается основание системы, которое представляет собой обобщение и распространяется на все соответствующие явления области, из которой он абстрагирован[4].

Принципы права традиционно делятся в юридической науке в зависимости от сферы распространения на общеправовые (общие), межотраслевые и отраслевые[5].

Проблема выявления и систематизации принципов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций является производной от общих и отраслевых принципов права.

Общие принципы права в теории права – это основные, исходные начала, которые характеризуют сущность права, его содержание и назначение в обществе[6]. Они либо закрепляются в законе, либо выведены из смысла последнего[7]. Принципы можно рассматривать как императивные требования, которые обязывают пра-

---

[1] См.: *Ивакин А.А.* Указ. соч. С. 11.

[2] См., например: *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 515.

[3] См.: *Сичивица О.М.* Методы и формы научного познания. М., 1972. С. 77.

[4] См.: Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. М., 1972. С. 329.

[5] См., например: Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, А.Ю. Саломатина. СПб., 2016. С. 123.

[6] См., например: Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2000. С. 242; *Комаров С.А., Малько А.В.* Теория государства и права: учеб.-метод. пособие. Краткий учебник для вузов. М., 1999. С. 264.

[7] См.: Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, А.Ю. Саломатина. СПб., 2016. С. 123.

вопримениителя действовать определенным образом или устанавливают те или иные запреты[1].

Выделение принципов является крайне важным элементом статуса тех или иных субъектов, так как при наличии пробельности в соответствующих нормативных актах, определенных сложностей при их применении орган, должностное лицо должны руководствоваться принципами права.

Кроме того что принципы могут определять уровень правового регулирования общественных отношений, они и могут указывать на дальнейшее законодательное развитие[2].

Отраслевыми называют принципы, которые лежат в основе содержания той или иной конкретной отрасли права и выражают её особенности[3]. Административному праву, как и другим отраслям, характерны свои принципы, которые определяют как основополагающие (основные) идеи, положения, требования, которые характеризуют содержание отрасли, отображают закономерности ее развития и определяют направления и механизмы административно-правовой регуляции общественных отношений[4].

Отраслевые принципы, в свою очередь, разделяются на общие (основные) и специальные (особые, подотраслевые, институционнальные, субинституционнальные)[5].

Применительно к административному праву Ю.Н. Старилов указывает, что принципы должны объективно отражать его сущность, наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и других видов административной деятельности органов исполнительной власти и их государственных служащих, нормативно закрепляют их. Принципы административного права устанавливают важнейшие закономерно-

---

[1] См., например: Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М., 2015. С. 129.

[2] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 262.

[3] См., например: Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М., 2015. С. 129.

[4] См., например: *Князев С.Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 39.

[5] См.: Там же. С. 40.

сти в системе организации и функционирования исполнительной власти и управления. Они обусловливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе административно-правового регулирования. Отсутствие правовых принципов административного права влечет за собой появление элементов произвольности, бюрократизма в худшем смысле этого слова, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности[1].

Общие принципы административного права закреплены в Конституции РФ, конкретизируются и развиваются в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах: принцип демократизма нормотворчества и реализации права; принцип законности; федерализма; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип их полноты и реальности в административно-правовой сфере; принцип равенства граждан перед законом; принцип взаимной ответственности государства и человека; принцип гуманизма и справедливости во взаимоотношениях между государством и человеком[2].

Князев С.Д. к отраслевым принципам административного права относит: принцип социальной ориентации деятельности органов и должностных лиц публичной администрации; принцип стабилизации управления и обеспечения эффективного общественного развития; принцип детальной регуляции юридических процедур взаимоотношений граждан с субъектами исполнительной власти и защиты прав человека от произвола администрации; принцип судебного контроля за деятельностью всех без исключения субъектов исполнительной власти; принцип разграничения политической и административной составляющей публичной власти[3].

Специальные принципы конкретизируют общие относительно определенной сферы общественных отношений[4]. Они имеют более узкую сферу применения и ограничены рамками конкретных административно-правовых отношений. При

---

[1] См.: *Старилов Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Воронеж, 1998. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. С. 339–340.

[2] См.: *Мухин А.А., Мухина И.А*. Административное право России: учеб. пособие. Ижевск, 2009. С. 27–30.

[3] См., например: *Князев С.Д.* Указ. соч. С. 42.

[4] См.: *Юсупов В.А.* Теория административного права. М., 1985. С. 23.

этом, как отмечал А.П. Коренев, принципы, которые характерны для конкретного института (или соответственно подинститута, подотрасли, режима), предопределены основными (общими) принципами административного права и не могут им противоречить[1].

Так, Ю.Н. Старилов выделяет принципы такого института административного права, как институт организации и функционирования исполнительной власти. Он, в частности, отмечает, что данные принципы по своему содержанию практически не отличаются от принципов государственного управления, а также от принципов организации и деятельности органов государственного управления, ибо главным признаком исполнительной власти является наличие системы органов исполнительной власти (или органов государственного управления). Принципы организации и функционирования исполнительной власти указанный автор подразделяет на две группы: 1) конституционные (социально-политические), которые установлены Конституцией РФ и обусловлены по содержанию конституционно-правовыми и иными законодательными нормами: участие политических партий в управлении; демократизм формирования и функционирования исполнительной власти (принцип народовластия, народности); законности; федерализма; 2) организационные, характеризующие организационные связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе деятельности управленческих органов: принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий; принцип централизации и децентрализации исполнительной власти; принцип отраслевого управления; принцип межотраслевого управления; принцип территориального управления; принцип линейности и функциональности; коллегиальности и единоначалия[2].

Если проводить аналогию, то принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций будут относиться также к специальным принципам административного права со своим подразделением на виды.

---

[1] См.: *Коренев А.П.* Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3. С. 76.

[2] См.: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина, Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 47–51.

Обобщив вышесказанное, предлагается следующее определение рассматриваемого понятия: *принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций* – это вид специальных принципов отрасли административного права, основополагающих правовых начал, закреплённых в законодательстве или вытекающих из него и определяющих сущность и содержание института административно-правового статуса негосударственных организаций.

Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций будут выполнять свою роль в случае, если они опосредуются конкретными правовыми нормами, что даёт возможность уяснить воздействие этих норм на содержание данного института.

Следует констатировать, что нормы-принципы присутствуют только в законодательстве об общественных объединениях. В ст. 15 «Принципы создания и деятельности общественных объединений» Федерального закона «Об общественных объединениях» закреплено то, что общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности. Также в данной статье закреплен принцип гласности объединений и их свободы в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Но Федеральный закон «Об общественных объединениях» распространяется не на все виды некоммерческих организаций. А непосредственно в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» такие нормы отсутствуют. Что же касается статуса коммерческих организаций, то ст. 1 ГК РФ, соответственно, и регулирует основные начала именно гражданского законодательства, относящиеся притом не только к юридическим лицам, но и к гражданам.

Таким образом, складывается ситуация, при которой основы регулирования статуса как коммерческих, так и большинства некоммерческих организаций, вступающих в административно-правовые отношения, прямо не отражены в законодательстве.

Они могут быть обнаружены только путём анализа соответствующих нормативных актов, регулирующего статус данных субъектов, что в науке называется «скрытое» закрепление правовых принципов[1].

Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций должны быть отражены в соответствующих нормативных актах. Явное выражение общих начал, свойственных институту административно-правового статуса негосударственных организаций, гарантировало бы соблюдение их прав. Следует выделить такие единые основы и для коммерческих, и для некоммерческих негосударственных организаций. Целесообразность данного подхода обусловлена тем, что различия между коммерческими и некоммерческими организациями незначительны, о чем уже говорилось ранее[2].

Так, основы деятельности и коммерческих, и некоммерческих организаций заложены в Конституции РФ (законность (ст. 15), равенство перед законом (ст. 13, 14), свобода деятельности (ст. 30, 34) и др.). Эти положения конкретизируются в соответствующих нормативных актах о негосударственных организациях. Часть же принципов не закреплена, а, как уже было сказано, вытекает из смысла законодательства.

Представляется, что принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций в связи с этим можно подразделить на две основные группы:

1) общие (установлены Конституцией РФ и конкретизированы федеральными законами);
2) специальные (вытекают из смысла Конституции РФ и федеральных законов).

К общим принципам административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, исходя из законодательства о них, следует отнести: законность; участие негосударственных организаций в формировании орга-

---

[1] См., например: *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7.

[2] См.: *Степанов Д.И.* Указ. соч. С. 15.

нов государственной власти и принятии ими решений; равенство перед законом; запрет экстремистской деятельности; свобода деятельности.

Специальная группа принципов отражает специфику административно-правового статуса негосударственных организаций. Это, в свою очередь, позволит сформулировать перспективы дальнейшего развития законодательства о них.

В нее предлагается включить: принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций; принцип развития социально ориентированной деятельности; принцип равных условий создания и деятельности с учетом особенностей правового регулирования организаций, обладающих специальным статусом; принцип взаимной ответственности (взаимоконтроля) негосударственных организаций и органов власти; принцип передачи негосударственным организациям публичных полномочий на основе закона.

Общие принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций

Принцип законности закрепляется в п. 2 ст. 15 Конституции РФ: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы». Это условие формирования правового государства[1].

Представляя собой разноплановое и разностороннее явление, законность отражает всю правовую жизнь общества и государства, охватывает все сферы жизнедеятельности[2]. Являющийся общетеоретическим и конституционным принцип законности необходимо продублировать и в качестве основополагающего в административно-правовом регулировании статуса негосударственных организаций.

Ю.Н. Старилов дает следующее определение законности: это юридическое состояние правовых отношений, режим реализации которых соответствует сло-

[1] См.: *Лисюткин А.Б.* Принципы законности и их реализация в условиях формирования правового государства: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1992.

[2] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 198.

жившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения их участниками правовых норм[1].

Этот принцип подлежит расширительному толкованию и в отношении негосударственных организаций будет выражен в том, что они обязаны соблюдать не только Конституцию РФ и законы, но и подзаконные акты, регулирующие их деятельность и принятые на основе и в соответствии с законодательством: «Подзаконные нормативные правовые акты составляют значительный слой законодательства. Их неукоснительное исполнение – задача субъектов административно-правового регулирования»[2]. Кроме того, специфическим видом актов, которые также должны выполняться при данных условиях, являются уставы, положения которых распространяются на негосударственные организации. Их деятельность вразрез с уставными нормами влечет за собой юридическую ответственность вплоть до ликвидации.

Принцип законности, если перевести его требования в плоскость регулирования статуса негосударственных организаций, является гарантом реализации данного статуса.

Таким образом, содержанием такого принципа административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, как принцип законности, является не только соблюдение всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, негосударственными организациями Конституции РФ, соответствующих законов, подзаконных актов, но и выполнение организациями положений их уставов.

Принцип участия негосударственных организаций в формировании органов государственной власти и принятии ими решений регулируется п. 3 ст. 13 Конституции РФ, Федеральными законами «О политических партиях», «О професси-

---

[1] См.: *Старилов Ю.Н.* Законность как принцип в российском административном и административном процессуальном праве // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. III ежегод. саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2017. С. 16.

[2] Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 204.

ональных союзах, их правах гарантиях деятельности», «О саморегулируемых организациях» и др.

Конституция РФ в п. 3 ст. 13 предусматривает, что в РФ признаются политическое многообразие, многопартийность. Как уже было сказано, Ю.Н. Старилов относит данный принцип к конституционным принципам организации и деятельности органов исполнительной власти. Он отмечает: «Участие политических партий в формировании органов исполнительной власти и принятии важнейших практических решений в области управления отвечает демократическим принципам современного правового государства. …Завоевывая места в парламенте, политические партии оказывают сегодня реальное воздействие на формирование органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровне»[1]. Необходимо отметить, что это не исключает возможности рассматривать его и как принцип административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, так как он имеет непосредственное отношение к последнему. Данный конституционный принцип конкретизируется в соответствующих законах и не ограничивается лишь участием политических партий в принятии важнейших практических решений в области управления.

Так, п. 1 ст. 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» определяет то, что законопроекты, затрагивающие социальные, трудовые права работников, рассматриваются соответствующими органами власти государственной на федеральном уровне с учетом тех предложений, которые выдвигаются общероссийскими профессиональными союзами и их объединениями (ассоциациями). Проекты иных нормативных актов, которые также затрагивают социальные и трудовые права, рассматриваются, а затем и принимаются органами исполнительной ветви власти, местными органами, учитывая мнения профсоюзов соответствующего уровня. Они также вправе выступить с предложениями к органам государственной власти о принятии законодательства, иных нормативных актов, которые касаются сферы социально-трудовой.

---

[1] Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина, Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 47.

Согласно п. 2 ст. 22 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» уполномоченный федеральный орган исполнительной власти привлекает саморегулируемые организации к участию в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования. Причем эти проекты могут касаться как деятельности коммерческих, так и некоммерческих организаций. В связи с этим данный принцип будет основой административно-правового регулирования статуса как тех, так и других субъектов.

Принцип равенства перед законом регулируется п. 4 ст. 13, п. 2 ст. 14 Конституции РФ, ГК РФ, Федеральным законом «Об общественных объединениях» и другими нормативными актами. Так, п. 4 ст. 13 Конституции РФ предусматривает, что общественные объединения равны перед законом. Пункт 2 ст. 14 Конституции РФ определяет равенство религиозных объединений перед законом.

Общеправовой *принцип равенства перед законом*, закрепленный в данных нормах Конституции РФ, в отношении отдельных видов негосударственных организаций имеет своим содержанием равенство их обязанностей и основ применения мер принуждения и может быть распространен по аналогии и на все остальные виды негосударственных организаций, что и отражено в соответствующем законодательстве.

Так, в соответствии со ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ постановил, что такой принцип как равенство всех перед законом должен гарантировать одинаковые обязанности, права для субъектов, которые относятся к одной и той же категории, но при этом не исключает такую возможность как установление для различных категорий субъектов тех или иных условий привлечения их к ответственности. Но различия эти не могут быть произвольны, а должны основываться на соответствующих

объективных характеристиках категорий субъектов[1]. Предполагается, что рассматриваемый принцип означает то, что негосударственные организации должны иметь равные права и нести равные обязанности в административных правоотношениях не только в рамках видовой принадлежности, но и за пределами последней.

Принцип *запрета экстремистской деятельности* регулируется п. 5 ст. 13 Конституции РФ, Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»[2].

Пункт 5 ст. 13 Конституции РФ определяет, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Данный принцип конкретизируется в законодательстве, из положений которого следует, что он распространяется не только на общественные объединения, но и на иные негосударственные организации.

Так, ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» определяется, что экстремистская организация – это не только общественное или религиозное объединение, но и любая иная организация, в отношении которой по основаниям, предусмотренным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности.

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ “АвтоВАЗ” и Комбинат “Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью “Верность”, “Вита-Плюс” и “Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью “Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт»” и гражданина А.Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

[2] См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23 ноября 2015 г.) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6680.

Это положение конкретизируется в ст. 3 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», в соответствии с которой противодействие экстремистской деятельности осуществляется в том числе и по такому направлению, как выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций и физических лиц.

В частности, это выражается, например, в том, что в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» общественному или религиозному объединению либо иной организации в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений. Предупреждение общественному или религиозному объединению либо иной организации выносится Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором.

Таким образом, данный конституционный принцип хоть и закреплен непосредственно в Конституции РФ только в отношении общественных объединений, но фактически распространяется на все негосударственные организации.

Принцип *свободы деятельности* отражен в п. 1 ст. 30, ст. 34 Конституции РФ, ГК РФ, Федеральном законе «О некоммерческих организациях».

Пункт 1 ст. 30 Конституции РФ определяет, что свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Статья 34 Конституции РФ предусматривает, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

В соответствии со ст. 1 ГК РФ юридические лица приобретают и осуществляют свои права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не проти-

воречащих законодательству условий договора. Их права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, принцип *свободы деятельности* также един и для коммерческих, и для некоммерческих негосударственных организаций, как и все вышеперечисленные общие принципы.

Специальные принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций

Специальная группа принципов отражает специфику административно-правового статуса негосударственных организаций и прямо не закреплена законодательно, а может быть выделена, исходя из смысла нормативных предписаний.

Принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций заключается во взаимной открытости и прозрачности функционирования как тех, так и иных структур.

Законодательно он закреплен только в отношении общественных объединений.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об общественных объединениях» деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах – общедоступной.

Несомненно, что этот принцип должен распространяться и на все остальные негосударственные организации.

Так, ст. 4 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», которая называется «Принципы ведения государственных реестров», предусматривает, что в РФ ведутся государственные реестры, содержащие соответственно сведения о создании, реорганиза-

ции и ликвидации юридических лиц, иные сведения о юридических лицах и соответствующие документы[1].

Но из смысла Федеральных законов «Об общественных объединениях» и «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» следует, что этот принцип распространяется не на все негосударственные организации, а только на те, которые обладают статусом юридического лица и обязаны представлять соответствующие данные для ведения указанных реестров в уполномоченные на то органы. Такое положение, конечно же, недопустимо, так как возникает ситуация усеченного распространения этого принципа. Так, в отношении общественных объединений, не обладающих правами юридического лица, обязанность предоставления ими сведений о своей деятельности не закреплена в законодательстве, что требует внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» и в результате чего принцип гласности создания и деятельности негосударственных организаций будет распространяться на все негосударственные организации без исключения.

Следует отметить, что данный принцип распространяется не только на негосударственных субъектов, но и, по мнению Е.В. Холодной, заключается во взаимной открытости деятельности органов власти в отношении них: «Принцип открытости и свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления направлен на обеспечение прозрачности работы государственного сектора, открытого доступа общественности к официальной информации, кроме случаев, установленных федеральным законом»[2].

Статьей 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[3] предусмотрены основ-

---

[1] См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 23 мая 2018 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431; 2018. № 22. Ст. 3041.

[2] *Холодная Е.В.* Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти // Вестник СГЮА. 2015. № 1 (102). С. 75.

[3] См.: СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 7.

ные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, к которым относятся:

1) открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

2) достоверность данной информации и своевременность ее предоставления;

3) свобода получения, поиска, распространения и передачи информации, касающейся деятельности органов государственной власти и местного самоуправления любым способом, являющимся законным;

4) соблюдение прав на личную, семейную тайну, на неприкосновенность частной жизни, защиту чести, деловой репутации, а также права организаций при предоставлении информации о деятельности государственных и местных органов на защиту деловой репутации.

При этом в указанном законе не идет речь о тех организациях, которые не являются государственными и муниципальными органами, но наделены отдельными публичными полномочиями и о которых уже было сказано ранее. Представляется, что информация об их деятельности в части реализации ими публичных полномочий также должна быть гласной, в связи с чем в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 28 апреля 2018 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[1] предлагается внести соответствующие изменения с целью распространения рассматриваемого принципа и на указанных субъектов в части информации, касающейся реализации ими публичных полномочий (см. приложение 12) .

Принцип *развития социально ориентированной деятельности негосударственных организаций* состоит в единстве правовых основ создания и функционирования социально ориентированных как коммерческих, так и некоммерческих организаций.

В Российской Федерации на сегодняшний день данный принцип можно лишь в части выделить из смысла Федерального закона «О некоммерческих организа-

[1] См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448; 2018. № 18. Ст. 2572.

циях», который и регулирует статус социально ориентированных некоммерческих организаций. В отношении же подобных коммерческих организаций законодательство вообще отсутствует. Для должного законодательного отражения принципа развития социально ориентированной деятельности негосударственных организаций требуется создать единый нормативный акт, регулирующий статус негосударственных организаций, осуществляющих социально ориентированную деятельность. Необходимость внедрения этого принципа в законодательство обусловлена тем, что реализация социально ориентированной деятельности может осуществляться и коммерческими, и некоммерческими организациями, грань между которыми, как уже было сказано выше, весьма условна (см. приложение 2). Законодательное закрепление в едином нормативном акте принципа развития социально ориентированной деятельности негосударственных организаций (коммерческих и некоммерческих) способствовало бы реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в части, касающейся национального проекта по направлению «малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», предусмотренного в п. 2 данного документа[1].

Принцип *равных условий создания и деятельности с учетом особенностей правового регулирования организаций, обладающих специальным статусом*, заключается в том, что особенности правового регулирования создания и деятельности негосударственных организаций, обладающих специальным статусом, должны сочетаться при этом с равными возможностями других организаций. Данный принцип должен быть выражен во всех федеральных законах о статусе тех или иных негосударственных организаций с целью не допустить перекоса в нормативном регулировании в пользу той или иной организации, в части предоставления им льгот или иных преференций.

[1] См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

Они все должны находиться в примерно равных условиях с учетом особенностей статуса тех или иных организаций в соответствии с рассмотренным выше принципом *равенства негосударственных организаций перед законом*. Так, например, специальный статус некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, характеризуется рядом существенных ограничений их прав. Кроме того, к ним могут быть применены контрольно-предупредительные и пресекательные меры административного принуждения. А также в отношении «иностранных агентов» и соответствующих физических лиц действуют и нормы, регулирующие административную и уголовную ответственность за нарушение порядка их деятельности. Таким образом, специальный статус данных организаций предусматривает в основном обязанности и ответственность данных субъектов и ограничения их прав. А специальный статус такого вида негосударственных организаций, как религиозные объединения, напротив, в основном включает нормы, регулирующие их дополнительные льготы, права и привилегии. Представляется, что специфика статуса организаций все же должна базироваться на общем принципе равенства всех негосударственных организаций перед законом и не только в рамках единой видовой категории организации, но и за ее пределами, что и должно быть отражено в соответствующем законодательстве.

Специальный принцип *взаимной ответственности* (*взаимоконтроля*) *государственных и негосударственных организаций* выражается в наличии контрольных полномочий не только у органов государственной власти в отношении негосударственных субъектов, но и у субъектов общественного контроля в отношении структур государственной и муниципальной власти, организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями. Вместе с тем функции общественного контроля выполняют такие субъекты, как общественные палаты и общественные советы, состоящие при органах власти и ими формируемые (ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). В результате данный принцип действует в усеченном виде. Общественный контроль фактически осуществляется в отношении органов власти их же представителями и одобренными ими же членами некоммерческих организаций.

Принцип взаимной ответственности (взаимоконтроля) государственных и негосударственных организаций в полной мере должен быть выражен и в законодательстве об общественном контроле. Для чего требуется наделить полномочиями в рамках общественного контроля непосредственно общественные объединения и сократить количество членов общественных палат субъектов РФ, чьи кандидатуры утверждаются высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Принцип передачи негосударственным организациям публичных полномочий на основе закона состоит в необходимости регулирования государственно-частного партнерства исключительно на законодательном уровне и отражении в соответствующих законах положения о том, что организации наделены таковыми полномочиями.

Термин «осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами», как уже указывалось, употребляется в ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» саморегулируемыми признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных данным Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Таким образом, в законодательном понятии саморегулируемой организации не отражено положения о том, что она наделена публичными полномочиями, хотя таковые у указанных организаций и имеются.

Названный закон четко закрепляет исключительные права, которые принадлежат такому виду организаций, как саморегулируемые организации, и которые следует отнести к публичным полномочиям: разработка и утверждение стандар-

тов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности (ст. 4); организация профессионального обучения, аттестация работников членов саморегулируемой организации или сертификация произведенных членами организации товаров (работ, услуг), если иное не установлено федеральными законами (ст. 6); осуществление контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в ней (ст. 6); рассмотрение жалоб на действия членов и дела о нарушении ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в ней (ст. 6); участие в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направление в форме документов на бумажном носителе или электронных документов (пакета электронных документов), подписанных саморегулируемой организацией с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи, в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов (ст. 6); принятие решения о применении мер дисциплинарного воздействия соответствующим органом саморегулируемой организации (ст. 10).

Исходя из вышесказанного, в понятии саморегулируемой организации в законе следует отразить положение о том, что она наделяется публичными полномочиями. В этом случае саморегулируемая организация будет подпадать под предмет общественного контроля. По аналогии следует поступить и с отражением соответствующих публичных полномочий в законодательстве в отношении и всех иных негосударственных организаций, таковыми наделяемых.

Подразделение принципов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций на общие и специальные имеет важное теоретическое и практическое значение. Выделение специальных принципов осуществляется на основе и в соответствии с общими принципами, и предлагаемые

направления их распространения на все без исключения негосударственные организации в полном объеме послужат толчком дальнейшего развития административного законодательства о негосударственных организациях.

Приведённый анализ принципов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций доказывает, что правовое регулирование соответствующих отношений нуждается в совершенствовании, и первоочередной задачей является принятие комплекса изменений и дополнений соответствующих нормативных актов, направленных на регулирование статуса негосударственных организаций, в рамках которого должны найти свое выражение и соответствующие принципы, что позволит направить усилия законодателя на дальнейшее совершенствование данного правового института.

Эти задачи могут быть достигнуты при реализации авторской Концепции основных направлений совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации (см. приложение 1) .

Глава 5. Организационная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций

§ 5.1. Способы создания негосударственных организаций

Нормы, регулирующие порядок создания негосударственных организаций, – это один из определяющих элементов их административно-правового статуса[1]. Еще Дерюжинский В.Ф. отмечал, что «в отношении к процедуре образования общества имеется некоторое различие в зависимости от того, намеревается ли общество пользоваться правами юридического лица»[2]. Процесс создания негосударственной организации во многом определяет особенности содержания остальных элементов ее статуса. Процедура же создания, с другой стороны, зависит от целевой направленности деятельности. Таким образом, административно-правовые нормы, регулирующие порядок создания негосударственной организации, подразделяются на два вида: 1) нормы, регулирующие порядок создания тех организаций, которые не обладают статусом юридического лица; 2) нормы, регулирующие порядок создания негосударственных организаций, приобретающих статус юридического лица.

Первые, например, содержатся в Федеральном законе «Об общественных объединениях», в соответствии со ст. 3 которого создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

До момента вступления в силу Федерального закона «Об общественных объединениях» в отношении этих видов негосударственных организаций действовал закон СССР 1990 г., в котором ст. 11 называлась «Регистрация уставов общественных объединений». Этой статьей закреплялась процедура регистрации уставов без исключения всех объединений граждан. В соответствии с законодатель-

---

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 83.

[2] *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право: пос. для студентов. СПб., 1917. С. 101.

ством действующим, регистрация большинства данных субъектов, как уже указывалось, не является обязательной, а факультативна.

В процесс создания объединений граждан включены действия, предусмотренные Федеральным законом «Об общественных объединениях» (ст. 18): по принятию решения на общем собрании или съезде о том, что оно создано, утвержден его устав и сформированы руководящие и контрольно-ревизионные органы. С данного момента объединение граждан считается уже созданным и вправе осуществлять в соответствии с этой же статьей деятельность уставную и все права, исключая права юридических лиц, их обязанности, предусмотренные законодательством.

Учредителями объединения граждан могут являться как не менее трех физических лиц, если только иное не предусмотрено законами; а также юридические лица – объединения общественные. Часть 7 ст. 19 рассматриваемого Закона содержит запрет в отношении государственных и местных органов власти являться членами, участниками, а также учредителями объединений. Данные органы вправе впоследствии осуществлять контроль за тем, как соблюдается законодательство, в том числе и этими субъектами.

Также, руководствуясь Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» (п. 1 ст. 7), без регистрации государственной функционируют и религиозные группы.

Религиозная группа – это добровольное объединение граждан, которое образовано в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Руководитель (представитель) религиозной группы или руководящий орган (центр) централизованной религиозной организации в случае, если религиозная группа входит в ее структуру, в письменной форме уведомляет о начале деятельности религиозной группы орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации религиозной организации, по месту осуществления деятельности религиозной группы. Таким органом является Министерство юстиции РФ и его территориальные органы.

Так, п. 1 Положения о Министерстве юстиции РФ предусматривает, что оно является органом исполнительной ветви власти, осуществляющим на федеральном уровне такие функции как выработка, реализация политики государственной и нормативное правовое регулирование в соответствующей сфере, в том числе и по вопросам регистрации организаций некоммерческих, включая и отделения организаций международных и иностранных неправительственных организаций, партии, иные объединения общественные и организации религиозные, а также функции правоприменительные и по контролю в сфере регистрации данных организаций и по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций[1].

В уведомлении о начале деятельности религиозной группы указываются сведения об основах вероисповедания, о местах совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, руководителе (представителе), гражданах, входящих в религиозную группу, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства. Оно составляется по форме, утвержденной Министерством юстиции РФ.

Среди коммерческих негосударственных организаций без государственной регистрации может действовать крестьянское (фермерское) хозяйство. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» оно вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Остальные же виды негосударственных организаций обязаны регистрироваться в качестве юридических лиц.

Таким образом, законодательно закреплены различные способы создания организаций.

---

[1] См.: Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 28 мая 2018 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; 2018. № 23. Ст. 3261.

В науке административного права еще Ц.А. Ямпольской указывалось на то, что в юриспруденции известно несколько способов или, как их еще называют, систем, порядков образования добровольных обществ: а) разрешительный (концессионный); б) регистрационный; в) заявительный (уведомительный, явочный); г) нормативный[1].

Данные порядки по ее мнению характеризуются следующими критериями. Разрешительный порядок заключается в том, что для того, чтобы создать объединение требуется на то предварительное согласие компетентной государственной структуры, и также акт, разрешающий его создание, который носит характер учредительный. При способе регистрационном созданная организация в установленном законодательством порядке подлежит обязательной регистрации в уполномоченных органах государства. Если порядок заявительный (явочный, уведомительный), то граждане, которые желают создать организацию, ставят об этом в известность уполномоченный государственный орган. Если он считает, что условия создания данного объединения, установленные заранее соответствующей правовой нормой, выполнены, то никакого решения не принимается, а объединение будет считаться созданным после истечения необходимого срока. Если же предписанные нормой условия не выполнены объединением, то принимается такое решение, которое запрещает объединение. При порядке нормативном для того, чтобы создать общество каждый раз будет требоваться издание специального характера нормативного акта, например закона или постановления, соответствующими государственными органами.

Юдин Ю.А. отмечает в отношении политических партий, что в мировой практике можно говорить о существовании трех основных порядков приобретения ими легального статуса: явочном, явочно-регистрационном и разрешительном[2].

---

[1] См.: *Ямпольская Ц.А.* Общественные организации в СССР. М., 1972. С. 77.

[2] См.: *Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 72.

По его мнению, они характеризуются такими чертами: при явочном порядке политические партии образуются свободно, без предварительного разрешения на то государственного органа; разрешительный порядок заключается в том, что для того, чтобы проводить мероприятия по созданию партии, требуется получение предварительного разрешения органа государства; явочно же регистрационный порядок характеризуется такими чертами как свободное создание партии, без какого-либо разрешения предварительного, но приобретение ею легального статуса только с помощью регистрации в компетентном органе государства[1].

На практике эти порядки часто действуют в комбинированном виде[2].

Применительно к современным условиям нормативного регулирования можно выделить, таким образом, следующие способы создания организаций: явочный (для общественных объединений, действующих без приобретения прав юридического лица), явочно-уведомительный (для крестьянских (фермерских) хозяйств, религиозных групп, профсоюзов, филиалов или представительств иностранной некоммерческой неправительственной организации (также действующих без приобретения прав юридического лица, кроме профсоюзов)) и регистрационный (для организаций, приобретающих права юридического лица).

§ 5.2. Характеристика способов создания негосударственных организаций

В Российской Федерации ежегодно создается большое количество новых негосударственных организаций, что свидетельствует о значимости соответствующих норм административно-правового статуса, регулирующих способы их создания. От эффективности данных норм во многом зависит количество правонарушений, допускаемых организациями уже в процессе деятельности, так как на стадии создания происходит их предупреждение. Так, всего на 1 января 2018 г. было зарегистрировано 4 371 335 юридических лиц[3].

---

[1] См.: Там же. С. 72–79.

[2] См.: Общественные организации, право и личность / под ред. Ц.А. Ямпольской, А.И. Щиглика. М., 1981. С. 105.

[3] См. сайт Федеральной налоговой службы РФ. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/6427754/ (дата обращения: 30.01.2018).

Из них государственную регистрацию только за 2017 г. прошли 14 895 новых некоммерческих организаций[1].

Что касается характеристики первого способа создания негосударственных организаций – явочного, то здесь необходимо отметить следующее. Его существенным недостатком является то, что количество созданных организаций при этом неизвестно, так как не подлежит учету. При данном способе организации не сообщают органам исполнительной власти о своем создании, поэтому и взаимодействия с последними не происходит. Отсюда можно сделать вывод, что контроль за соблюдением такими организациями норм законодательства крайне затруднен. В соответствии со ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации, но проследить за тем, продолжает ли организация свою деятельность, нарушающую закон, невозможно. При создании новой организации в явочном порядке прежняя деятельность может быть возобновлена, хотя формально создается уже иная организация. А контроль за соблюдением незарегистрированной организацией норм законодательства осуществляться уже не будет. При этом нарушаются сразу два принципа административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций: принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций и принцип их взаимной ответственности (взаимоконтроля). Несмотря на отражение принципа гласности, как уже было рассмотрено, в законодательстве об общественных объединениях, в связи с деятельностью их в явочном порядке, он распространяется не на все объединения, а только на зарегистрированные, что, конечно же, недопустимо. При этом контроль должен осуществляться за соответствием законодательству деятельности всех без исключения объединений.

[1] См.: Проект доклада об основных итогах деятельности Министерства юстиции РФ за 2017 г. URL: http://minjust.ru/ru/osnovnye-itogi-deyatelnosti-ministerstva-yusticii (дата обращения: 14.02.2018).

Но за незарегистрированными организациями осуществлять его невозможно, так как органы власти просто не знают об их существовании.

В связи с этим предлагается распространить на все организации второй способ их создания, а именно – явочно-уведомительный. При нем уже происходит взаимодействие организаций с органами исполнительной власти. Например, в отношении религиозных групп, чей порядок создания был рассмотрен ранее, можно говорить не просто о явочном, а о явочно-уведомительном способе создания. И с уведомлением они обращаются в органы юстиции.

При третьем способе образования – регистрационном – организации, которые желают получить статус юридических лиц, также вступают в правоотношения с органами исполнительной власти, а именно Министерством юстиции РФ и его территориальными органами, Федеральной налоговой службой РФ и ее территориальными органами. Правоотношения, возникающие при этом, являются административно-правовыми.

Отличия регистрационного способа создания негосударственных организаций от явочно-уведомительного состоят в том, что:

во-первых, осуществляется государственная регистрация организации;

во-вторых, уполномоченный на то орган государственной власти может отказать в этом негосударственной структуре.

Например, не регистрационный, а явочно-уведомительный способ применяется в отношении профессиональных союзов в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Хотя п. 1 данной статьи и говорит о государственной регистрации профсоюзов, объединений (ассоциаций) профсоюзов, первичных профсоюзных организаций в качестве юридических лиц, но в уведомительном порядке. Данный порядок отличается от регистрационного тем, что при нем не возможен отказ в государственной регистрации. В соответствии с той же статьей Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» федеральный орган государственной регистрации, его территориальные органы в субъектах РФ, уполномоченный регистрирующий орган не вправе контролировать деятельность

профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций, а также отказывать им в регистрации.

Принципиально важным является положение о введении уведомительного учета о создании на территории РФ филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации. Следует отметить, что, вводя данное положение, российский законодатель пошел навстречу зарубежным государствам и не предусмотрел перерегистрацию международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций в качестве российских общественных объединений[1].

Таким образом, видом негосударственных организаций, в отношении которых действует явочно-уведомительный способ создания, являются филиалы или представительства, как именует Федеральный закон «О некоммерческих организациях» – иностранной некоммерческой неправительственной организации.

До настоящего времени определение неправительственной организации не унифицировано ни в международном праве, ни в законодательстве зарубежных стран[2]. Но, как уже нами было рассмотрено, целесообразнее использовать термин «иностранная неправительственная организация».

В соответствии со ст. 13.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» иностранная неправительственная организация в течение трех месяцев со дня принятия решения о создании на территории РФ филиала или представительства уведомляет об этом уполномоченный орган. При этом к уведомлению прилагаются соответствующие документы. Сведения, содержащиеся в уведомлении и прилагаемых к нему документах, составляют реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных неправительственных организаций, ведение которого осуществляется органами юстиции. Они могут отказать во внесении в реестр сведений о филиале или представительстве по следующим основаниям:

---

[1] См.: *Петрыкина Н.Н.* К вопросу о правовом регулировании порядка государственной регистрации некоммерческих организаций // Гражданское право. 2006. № 3. С. 26.

[2] См.: *Невская Э.А.* Понятие и основополагающие принципы деятельности правозащитных неправительственных организаций // Вестник Российской правовой академии. 2016. № 3. С. 42.

1) если сведения и документы представлены не полностью либо данные документы оформлены в ненадлежащем порядке;

2) если установлено, что в представленных учредительных документах иностранной неправительственной организации содержится недостоверная информация;

3) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной неправительственной организации противоречат Конституции РФ и законодательству РФ;

4) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной неправительственной организации создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности и национальным интересам РФ;

5) если ранее внесенные в реестр филиал или представительство иностранной неправительственной организации были исключены из реестра в связи с грубым нарушением Конституции РФ и законодательства РФ.

Явочно-уведомительный способ создания филиалов или представительств иностранной неправительственной организации отличается от регистрационного тем, что регистрация здесь не осуществляется. И отказ возможен, соответственно, не в государственной регистрации, а во внесении в специальный реестр сведений о филиале или представительстве.

Путем регистрационного же способа создается основная масса негосударственных организаций.

Нормативной базой, регулирующей регистрационный способ создания негосударственных организаций, являются правовые акты, в системе которых можно выделить общие – относящиеся ко всем негосударственным организациям, и специальные – относящиеся к отдельным их видам.

Общие акты:

1) ГК РФ;
2) Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

3) постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (ред. от 14 июня 2018 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»[1];
4) приказ Министерства финансов РФ от 30 сентября 2016 г. № 169н (ред. от 20 апреля 2018 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств»[2].

К специальным актам, регулирующим особенности государственной регистрации отдельных видов негосударственных организаций, относятся Федеральные законы «О некоммерческих организациях»; «Об общественных объединениях; «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»; «О политических партиях» и другие федеральные законы.

Также данные вопросы регулируются и подзаконными актами:

Положением о Министерстве юстиции РФ;

постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 (ред. от 13 мая 2003 г.) «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»[3];

приказом Министерства юстиции РФ от 30 декабря 2011 г. № 455 (ред. от 21 ноября 2017 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции РФ государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций»[4];

приказом Министерства юстиции РФ от 3 марта 2014 г. № 25 (ред. от 14 февраля 2018 г.) «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства

---

[1] См.: СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961; 2018. № 26. Ст. 3847.

[2] См.: Приказ Министерства финансов РФ от 30 сентября 2016 г. № 169н (ред. от 20 апреля 2018 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств». URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.05.2018).

[3] См.: СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. 2). Ст. 1869; 2013. № 23. Ст. 2914.

[4] См.: Российская газета. 2012. 16 марта. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.12.2017).

юстиции РФ по субъекту (субъектам) РФ и Перечня главных управлений Министерства юстиции РФ по субъектам РФ»[1] и др.

Основы правового регулирования регистрационного способа создания негосударственных организаций заложены в ст. 51 ГК РФ. В соответствии с ч. 1 данной статьи юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, предусмотренном законом о государственной регистрации юридических лиц. Часть 8 той же статьи определяет, что юридическое лицо считается созданным, а данные о нем считаются включенными в Единый государственный реестр юридических лиц со дня внесения соответствующей записи в этот реестр. Данные предписания ГК РФ имеют ярко выраженную административно-правовую направленность. Поэтому нормы рассматриваемой статьи можно отнести к административно-правовым. Они регулируют отношения с участием уполномоченного государственного органа на внесение данных о юридическом лице в Единый государственный реестр юридических лиц. Таким органом в соответствии с ч. 2 п. 1 Положения о Федеральной налоговой службе и является Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы: «Служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц…»[2]. Названное Положение в ч. 2 п. 4 говорит, что данная служба и ее территориальные органы, к которым относятся управления по субъектам РФ, межрегиональные инспекции, инспекции по районам в городах, районам, городам без деления на районы, инспекции межрайонного уровня, составляют централизованную единую систему органов налоговых[3].

Следует сказать, что процедура регистрации государственной в отношении юридических лиц имеет некоторые определенные отличия, которые зависят от того аспекта, в отношении какого вида негосударственных организаций по целево-

---

[1] См.: Российская газета. 2014. 21 марта. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.02.2018).

[2] См.: СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961; 2016. № 28. Ст. 4741.

[3] См.: Там же.

му назначению деятельности (коммерческих или некоммерческих) она осуществляется.

Перечисленные выше общие нормативные акты, регулирующие регистрационный способ создания негосударственных организаций, относятся ко всем их видам. Так, ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» говорит о том, что данный закон регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы, а также в связи с ведением государственных реестров – Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. То есть никаких исключений в отношении тех или иных видов юридических лиц закон не предусматривает. Только в ст. 10 отмечается, что федеральными законами может устанавливаться специальный порядок регистрации отдельных видов юридических лиц.

Исключения содержатся в специальных нормативных актах. Так, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в ст. 13.1 предусматривает, что некоммерческая организация подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом установленного им порядка государственной регистрации некоммерческих организаций. Вместе с тем Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не распространяется на потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, что закреплено в ч. 3 его 1 статьи. На эти некоммерческие организации распространяется процедура государственной регистрации создания коммерческих организаций – юридических лиц.

Доктринальное понятие государственной регистрации юридических лиц определяется как специальная функция государственного управления, урегулированная административно-процессуальными (процедурными) нормами, цель кото-

рой заключается в реализации механизма по общегосударственному учету и контролю в процессе легализации и приобретения коллективными объединениями граждан правового статуса юридического лица[1]. Можно согласиться с перечисленными признаками рассматриваемого института, за исключением того, что это функция государственного управления. Так как государственная регистрация осуществляется как в отношении государственных, так и в отношении негосударственных организаций, то это функция государственного регулирования.

Также в научной литературе государственная регистрация организаций определяется как форма государственного контроля за их целевым назначением[2], специфическая форма взаимоотношений организаций с государством[3]. Внимание в данных определениях акцентируется на характер взаимодействия организаций с органами государственной власти.

В ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» под государственной регистрацией понимаются акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с данным Федеральным законом.

Таким образом, государственная регистрация рассматривается как юридический факт, то есть обстоятельство, с которым связано возникновение, изменение или прекращение правоотношения.

Можно сформулировать следующее определение государственной регистрации создания юридических лиц – негосударственных организаций в отношении коммерческих и некоммерческих организаций. Государственная регистрация со-

---

[1] См.: *Лазариди А.С.* Государственная регистрация юридических лиц (административно-правовые вопросы): дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 8.

[2] См.: *Овсянко Д.М.* Указ. соч. С. 47.

[3] См.: *Агапов А.Б.* Указ. соч. С. 102.

здания юридических лиц – коммерческих организаций – акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании юридических лиц; а государственная регистрация создания юридических лиц – некоммерческих организаций – это акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственные реестры сведений о создании юридических лиц на основе решения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере регистрации некоммерческих организаций с целью контроля за соответствием их деятельности законодательству.

Данная процедура закрепляется административно-процессуальными нормами, которые регулируют определенные этапы государственной регистрации, составляющие ее стадии.

Традиционно регистрационное производство составляет один из видов производств, входящих в административный процесс[1].

Под этим видом производства следует понимать деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по предоставлению, признанию и официальному подтверждению специальных субъективных прав (правового статуса) физических и юридических лиц и отдельных юридических фактов посредством государственной регистрации данных прав (правового статуса), юридических фактов и отдельных категорий объектов. Соответственно, государственная регистрация юридических лиц представляет собой самостоятельный вид регистрационного производства, внутри которого можно выделить подвиды – это государственная регистрация создания, реорганизации, ликвидации юридического лица.

К стадиям регистрационного производства традиционно относятся:

1-я стадия – возбуждение регистрационного дела;

---

[1] См.: *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 77–89; Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. СПб., 2017. С. 106–131.

2-я стадия – проверка представленных на регистрацию документов и объектов;

3-я стадия – принятие решения по регистрационному делу;

4-я стадия – обжалование принятого по делу решения[1].

Также выделяется и такая стадия, как исполнение решения[2]. Но здесь следует согласиться с точкой зрения О.С. Беркутовой о том, что исполнение решения в регистрационном производстве отсутствует в понимании принудительности его характера[3].

В п. 3 ст. 51 ГК РФ указано, что до государственной регистрации юридического лица, изменений его устава или до включения иных данных, не связанных с изменениями устава, в Единый государственный реестр юридических лиц уполномоченный государственный орган обязан провести в порядке и в срок, которые предусмотрены законом, проверку достоверности данных, включаемых в указанный реестр.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» разъясняется, что в силу п. 4.1 ст. 9, п. 1 ст. 23 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» уполномоченный государственный орган не осуществляет проверку представленных документов на их соответствие федеральным законам или иным нормативным правовым актам, за исключением случаев, предусмотренных указанным законом. Например, названный орган по общему правилу не уполномочен проверять содержание учредительных документов юридического лица на соответствие их закону как при учреждении юридического лица, так и при его реорганизации[4].

---

[1] См., например: *Беркутова О.С.* Указ. соч. С. 83–87.

[2] См., например: Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. СПб., 2017. С. 115; *Миронов А.Н.* Административно-процессуальное право: учеб. пособие. М., 2018. С. 62.

[3] См.: *Беркутова О.С.* Указ. соч. С. 88.

[4] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

В соответствии с п. 4.2 ст. 9 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» возможна проверка достоверности сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц. Она проводится регистрирующим органом в случае возникновения обоснованных сомнений в их достоверности, в том числе в случае поступления возражений заинтересованных лиц относительно предстоящего включения сведений в Единый государственный реестр юридических лиц.

Можно согласиться с мнением Т. Звягиной о том, что при этом механизм уведомления заинтересованных лиц о поданных на регистрацию документах с их данными (заявленный в п. 4 ст. 51 ГК РФ) не определен, и в новой редакции Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрена лишь возможность получать соответствующие сообщения из регистрирующего органа в случае, если у него возникнут какие-либо сомнения в достоверности сведений о них в Едином государственном реестре юридических лиц. Но эти сомнения могут и не возникнуть, и эта возможность вряд ли пока сможет действительно помочь в борьбе с рейдерами и другими недобросовестными лицами[1].

Так, в 2016 г. в Саратовской области управлением Федеральной налоговой службы по Саратовской области было рассмотрено 398 жалоб, а в 2015 г. их было 475[2].

Показательна, например, ситуация в Нижегородской области, где количество споров с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по вопросам государственной регистрации за 2016 г., по сравнению с аналогичным периодом 2015 г., снизилось на 12%. Причина этому – применение единой правовой позиции при рассмотрении жалоб, принятие во внимание имеющейся судебной практики и активное использование налогоплательщиками интернет-сервисов Федеральной налоговой службы, таких как «Решения по жалобам», «Создай свой

---

[1] См.: *Звягина Т.* Регистрация юридических лиц: встречайте перемены // Экономика и жизнь. 2015. № 15 (9581).

[2] См. сайт Федеральной налоговой службы РФ. URL: https://www.nalog.ru/rn64/related_ activities/registration_ip_yl/6730845/ (дата обращения: 30.01.2018).

бизнес», «Риски бизнеса: проверь себя и контрагента» и др. Основные вопросы, по которым поступают жалобы при регистрации создания юридического лица:

обжалование решений об отказе в государственной регистрации, принятых в связи с наличием в регистрирующем органе подтвержденной информации о недостоверности сведений об адресе (месте нахождения) юридического лица;

оформление документов и их соответствие требованиям, установленным законодательством РФ о государственной регистрации (например, факт принятия решения общим собранием участников общества нотариально не удостоверен; заявление (сообщение, уведомление) заполнено с нарушением установленных требований)[1].

По сравнению с государственной регистрацией создания коммерческих организаций, регистрация некоммерческих организаций является более сложной процедурой. Но, несмотря на ее сложность, по состоянию на 1 января 2018 г. в РФ зарегистрировано 220 154 некоммерческие организации[2].

Особенности данного вида регистрационного производства регулируются Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Специфика же процедуры в отношении отдельных видов некоммерческих организаций содержится в соответствующих законах[3]. Непосредственно она отражена в Административном регламенте предоставления Министерством юстиции РФ государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций (далее – Административный регламент Минюста РФ).

При этом не все авторы, исследующие проблемы государственной регистрации некоммерческих организаций, согласны с наделением налоговых органов

---

[1] См. сайт Федеральной налоговой службы РФ. URL: https://www.nalog.ru/rn52/related_activities/registration_ip_yl/6423507/ (дата обращения: 30.01.2018).

2 См.: Основные итоги деятельности Министерства юстиции РФ за 2016 г. URL: http://minjust.ru/ru/osnovnye-itogi-deyatelnosti-ministerstva-yusticii (дата обращения: 14.02.2018).

[3] См. ст. 9 Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»; ст. 21, 23 Федерального закона «Об общественных объединениях»; ст. 9 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»; гл. 3 Федерального закона «О политических партиях»; ст. 29 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»; ст. 10 Федерального закона «Об объединениях работодателей»; ст. 6 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» и др.

функцией внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений об организации.

В частности, чтобы избежать двухступенчатой системы регистрации некоммерческих организаций, предлагается закрепить за уполномоченными органами юстиции функции и по принятию решения о регистрации, и по внесению сведений о них в Единый государственный реестр юридических лиц и выдаче свидетельства о государственной регистрации[1].

Представляется, что данное предложение на практике не выполнимо, так как функция по внесению сведений в Единый государственный реестр юридических лиц принадлежит в соответствии с рядом нормативных актов налоговым органам и не может быть передана каким-либо другим органам государственной власти.

Исходя из этого, в производстве по государственной регистрации некоммерческих организаций можно выделить следующие стадии: возбуждение регистрационного дела; рассмотрение представленных на регистрацию документов и принятие решения о государственной регистрации некоммерческой организации или об отказе в ее государственной регистрации; внесение в Единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи о некоммерческой организации; выдача некоммерческой организации документа, подтверждающего факт внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц или решения об отказе в государственной регистрации; обжалование принятого по делу решения.

Солидарность мнений в вопросе необходимости государственной регистрации некоммерческих организаций отсутствует. Часть авторов считает, что в отношении некоторых видов некоммерческих организаций должен действовать явочный порядок создания.

Так, рассматривая статус общественных объединений, Юрьев С.С. отмечал, что с целью свободной реализации права на ассоциацию необходимо ввести нор-

---

[1] См.: *Кокорева О.М.* Правовое регулирование государственной регистрации некоммерческих организаций: дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10; *Хохлышев Н.С.* К вопросу о правовых проблемах, возникающих в связи с отказом в государственной регистрации некоммерческих организаций // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 16–19.

му в законодательство, в соответствии с которой общественные объединения должны являться лицами юридическими с момента создания, что соответствует исторической традиции, международным нормам и непосредственно их правовой природе. Для административных целей контроля и взаимодействия указанный автор предлагал осуществлять только учет данных структур[1]. А.Б. Агапов рассматривает акт регистрации как специфическую форму взаимодействия объединений общественных с государством, определяющую основополагающие критерии содержания уставов, которые отражают наиболее важные элементы статуса объединений как субъектов права. А процедура регистрации, по его мнению, предусматривает определение того, соответствует ли устав объединения общественного требованиям, закрепленным в законодательстве, и Министерство юстиции РФ, его органы, при анализе документов, подтверждающих вид объединений, вправе производить проверку их достоверности и иные действия, предусмотренные законодательством[2]. Таким образом, Агапов А.Б. формулирует следующие цели государственной регистрации юридических лиц – некоммерческих организаций, которые не вызывают сомнений: оформление взаимодействия органов исполнительной власти и организаций, определение соответствия их устава требованиям законодательства. В отношении негосударственных организаций органы государства осуществляют государственное регулирование. Негосударственные некоммерческие организации так же, как и коммерческие, не являются исключением. В связи с этим государственная регистрация юридических лиц – это важнейший элемент государственного регулирования их деятельности. Реформирование законодательства об организациях в целом нашло выражение и в изменении нормативных актов о некоммерческих организациях. В СССР некоммерческие организации были как бы придатками государственного аппарата и фактически не действовали самостоятельно.

---

[1] См.: *Юрьев С.С.* Указ. соч. С. 20.

[2] См.: *Агапов А.Б.* Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения деятельности общественных организаций в РФ // Государство и право. 1994. № 2. С. 101–102.

Как следствие в Законе СССР «Об общественных объединениях» в ст. 11 была закреплена обязательная регистрация уставов общественных объединений. Отсутствие же обязанности приобретать статус юридического лица в Федеральном законе «Об общественных объединениях» представляется шагом вперед по сравнению с действовавшим законом СССР[1]. Но для некоторых видов некоммерческих организаций государственная регистрация является обязательной. Как отмечает Ю.А. Юдин, без юридического оформления образования партий трудно обеспечить реализацию ими и государством взаимных прав и обязанностей. Он также считает, что институт регистрации необходимо рассматривать не как ограничение свободы политических партий, а как важную гарантию их правового статуса и явочно-регистрационный порядок образования политических партий особенно необходим в странах, где многопартийная система находится еще в процессе становления[2]. П.В. Крашенинников по этому поводу отмечал то, что Министерство юстиции РФ не формально подходит к регистрации партий, а тщательно исследует их документы на соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству[3].

Другая точка зрения на регистрацию некоммерческих организаций состоит в том, что она должна быть обязательной в отношении общественных объединений: «Регистрация не есть средство подавления общественной активности – это лишь средство контроля исключительно за законностью деятельности общественных объединений. Сегодняшняя свобода организаций, регистрироваться или нет, а равно право органа юстиции отказывать в регистрации как раз и создает основу для дискриминации среди общественных объединений»[4].

Необходимо учитывать то, что не всем общественным объединениям нужен статус юридического лица, поэтому обязанность их регистрации нарушила бы принцип свободы в определении внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности данных организаций, закрепленный в ч. 1 ст. 15 Федерального зако-

---

[1] См.: *Юрьев С.С.* Указ. соч. С. 20.
[2] См.: *Юдин Ю.А.* Указ. соч. С. 80–81.
[3] См.: Российская газета. 1999. 22 мая.
[4] Российская газета. 1998. 30 дек.

на «Об общественных объединениях». Вместе с тем, как уже было рассмотрено, следует изменить порядок, при котором общественные объединения не подают даже уведомления о своем создании в органы юстиции. Этот вывод, таким образом, базируется на следующих положениях:

1) явочный способ создания общественных объединений нарушает такой принцип административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, как принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций;
2) наличие данного способа в законодательстве влечет нарушение также и другого принципа административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций, а именно – взаимной ответственности (взаимоконтроля) негосударственных организаций и органов власти;
3) как следствие отсутствует фактическая возможность выявления и пресечения нарушений законодательства общественными объединениями, создаваемыми в явочном порядке.

Таким образом, следует заменить явочный способ создания общественных объединений на явочно-уведомительный путем внесения соответствующих изменений и дополнений в ст. 18 Федерального закона «Об общественных объединениях» (см. приложение 10). В результате в отношении негосударственных организаций будут действовать два способа создания, отвечающих в большей степени современным реалиям: явочно-уведомительный и регистрационный.

В случае же деятельности общественного объединения без уведомления в письменной форме о его создании организаторы и участники должны нести административную ответственность (см. приложение 6). Введение соответствующих мер предусмотрено авторской Концепцией основных направлений совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации (см. приложение 1).

Глава 6. Содержательная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций

§ 6.1. Права негосударственных организаций в структуре административно-правового статуса и гарантии их реализации

При вступлении в административно-правовые отношения негосударственные организации реализуют права и обязанности, предоставленные им нормами административного права.

Алексеев С.С. понимал под юридическим содержанием правоотношения субъективные юридические права, обязанности, которые выражают ту специфику, которая свойственна ему как особенной форме отношений в обществе[1].

Значение таких элементов структуры статуса организаций негосударственных как субъектов административного права, как нормы, закрепляющие их обязанности, права, состоит в том, что они и определяют особенности правовых отношений с участием этих организаций[2].

В теории права общепризнанным считается определение права субъективного как принадлежащей лицу для того, чтобы удовлетворить его интересы, меры поведения дозволенного, которая обеспечена юридическими обязанностями иных лиц[3]. Права негосударственных организаций закреплены законодательством и также могут быть установлены и в иных нормативных правовых актах и находят свою конкретизацию в большинстве случаев в уставах организаций, принимаемых на основе законов[4]. Таким образом, среди прав организаций следует различать те права, которые установлены законодательно и обеспечены принуждением государственным, а также права, не установленные законами и не обеспеченные принуждением, которые предусмотрены только уставными нормами, не носящие характер юридический и не являющиеся общественно-моральными[5]. При этом по-

---

[1] См.: *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 102.

[2] См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 83.

[3] См.: Там же. С. 114.

[4] См.: *Мицкевич А.В.* Указ. соч. С. 170.

[5] См.: Там же. С. 170.

ложения уставов организаций не должны противоречить законодательству, что и проверяется при их государственной регистрации.

Также необходимо учитывать и то, что устав негосударственной организации норм права не содержит, и положения, закрепленные в нем, обязательны только для членов, участников организации.

В административно-правовой статус негосударственных организаций входят те права, которые закреплены административно-правовыми нормами и реализуются во взаимодействии с органами исполнительной власти, должностными лицами.

Можно выделить:

1) общие права негосударственных организаций;

2) права организаций, имеющих специальный статус.

Общие права относятся ко всем без исключения негосударственным организациям. Они закреплены, соответственно, в тех нормативных актах, которые распространяются также на все организации данного вида. Это, например, Конституция РФ, КАС РФ, Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Положение о Федеральной налоговой службе, Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств и другие акты.

Так, ст. 218 КАС РФ предусматривает право на предъявление административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Данным правом обладают в том числе и организации, которые могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, ор-

ганизации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее – орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Организация в соответствии с той же статьей КАС РФ может обратиться как непосредственно в суд, так и оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

Если организация хочет получить статус юридического лица, то ее права, рассмотренные выше, закреплены в Федеральном законе «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», в Положении о Федеральной налоговой службе, в Административном регламенте предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств и других нормативных актах.

Данные права входят в общий административно-правовой статус негосударственных организаций. Но каждая организация, кроме общего, может обладать и специальным административно-правовым статусом. Он включает в себя специальные права, обязанности, ограничения прав и меры юридической ответственности в административно-публичной сфере[1].

[1] См.: Административное право России. Общая часть: учеб. для выс. учеб. заведений / под ред. П.И. Кононова. М., 2006. С. 89.

В результате дополнительно к общим правам негосударственные организации могут обладать и специальными. Они и обусловлены наличием у организации специального статуса – например, производственных кооперативов; некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента; социально ориентированной, саморегулируемой организации или иного статуса.

Так, специальными правами организация наделяется в силу ее определенной организационно-правовой формы. Например, ст. 14 Федерального закона «О хозяйственных партнерствах» предусматривает, что партнерство может создавать резервный фонд и иные фонды в порядке и в размерах, которые предусмотрены соглашением об управлении партнерством, и с определением в указанном соглашении целей расходования средств таких фондов. А ст. 24 того же закона закрепляет право на реорганизацию партнерства в форме преобразования в акционерное общество.

Специальный административно-правовой статус негосударственной организации также может быть обусловлен особенностями ее финансирования. Если организация финансируется из иностранных источников и включена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, то в случае прекращения деятельности в качестве такой организации она имеет право подать в федеральный орган государственной регистрации заявление об исключении из указанного реестра, что также будет составлять ее специальный статус, который в основном включает в себя обязанности.

Специфика другого статуса, например социально ориентированных некоммерческих организаций, основана на целевой направленности их деятельности. Так, она отражена в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» и конкретизируется в подзаконных актах.

Указом Президента РФ от 8 августа 2016 г. № 398 (ред. от 1 июля 2017 г.) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» определены такие направления (например, деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, по оказанию услуг, направленных на социальную адаптацию и семейное устрой-

ство детей, оставшихся без попечения родителей, по организации отдыха и оздоровления детей, медико-социальное сопровождение лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями, и лиц, нуждающихся в паллиативной помощи, медико-социальная реабилитация лиц с алкогольной, наркотической или иной токсической зависимостью и др.)[1]. В соответствии с п. 5 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» социально ориентированные некоммерческие организации, оказывающие общественно полезные услуги надлежащего качества, могут быть признаны исполнителями общественно полезных услуг, что дает им право на приоритетное получение мер господдержки.

Порядок получения этих мер регулируется нормами, принимаемыми субъектами РФ и, на их основе, органами местного самоуправления. Так, например, в рамках реализации ведомственной целевой программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций города Саратова» ежегодно, начиная с 2011 года, проводится конкурс социальных проектов. За 2011–2015 годы заявку на участие в нем подали 113 некоммерческих организаций, а победителями стала 71 организация. За счет средств субсидии из городского бюджета ими было реализовано 163 социальных проекта. Данная деятельность осуществляется на основе Постановления администрации муниципального образования «Город Саратов» от 31 марта 2014 г. № 874, которым утверждены: Положение о предоставлении субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, Положение о конкурсе социальных проектов. В соответствии с этими нормативными актами социально ориентированные некоммерческие организации, действующие на территории г. Саратова и прошедшие процедуру государственной регистрации, вправе принять участие в конкурсе социальных проектов и претендовать на предоставление им субсидий[2]. При этом нельзя исключать элемент усмотрения при определении получателей субсидий конкурсными комиссиями и приоритетного их получения отдельными негосударственными организациями.

---

[1] См.: СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5164; 2017. № 27. Ст. 4023.

[2] См. официальный сайт Администрации муниципального образования «Город Саратов». URL: http://www.saratovmer.ru/international/ (дата обращения: 21.05.2017).

Субсидии были получены такими организациями, как Саратовская областная профсоюзная общественная организация работников малого и среднего бизнеса, Саратовский отдельный казачий округ, Саратовская областная Башкирская национально-культурная автономия, Саратовская городская общественная организация многодетных семей «Большая семья», Саратовское городское отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» и др.[1]

Но социально ориентированную деятельность могут осуществлять не только некоммерческие, но и коммерческие организации. Хотя рассматриваемый в науке термин «социальное предпринимательство» не получил своего должного развития в российском законодательстве, но широко используется в зарубежной практике.

В США понятия «социальный предприниматель» и «социальное предприятие» стали популярны примерно в 90-е годы XX века, в частности в Гарвардской школе бизнеса в 1993 г. уже была создана структура «Social Enterprise Initiative» для исследования опыта социальных предприятий, а также обучения и консультаций социальных предпринимателей – прибыльного, неприбыльного и государственного сектора, желающих улучшить условия жизни своих сообществ[2]. В 2011 г. в США социальное предпринимательство было впервые названо четвертым сектором экономики[3].

В Великобритании понятие «социальный предприниматель» стало употребляться как термин в 60-х гг. XX века. Во многих странах Запада для социальных предприятий существует отдельная организационно-правовая форма и отдельный закон. Так, например, в Великобритании это «компания общественной пользы», а критерием социального предпринимателя является то, что он может распределять

---

[1] См.: Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, работающих на территории города, получивших поддержку администрации муниципального образования «Город Саратов». URL: http://saratovmer.ru/OKS/reestr_oks/ (дата обращения: 21.05.2017).

[2] См.: *Гришина Я.С.* Сравнительно-правовое исследование социального предпринимательства в странах Америки и Европы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 2. С. 112.

[3] См.: *Осина Д.* Место под солнцем: станет ли социальное предпринимательство четвертым сектором российской экономики? URL: http://www.nb-forum.ru. (дата обращения: 21.05.2017).

между акционерами только 35% прибыли, а остальную часть обязан направлять на социальные задачи[1].

В Российской Федерации в 2014 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект о поддержке социального предпринимательства, дающий определение понятию «социальное предпринимательство», а также перечень видов деятельности, под него подпадающих[2]. Изменения предлагалось внести в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»[3]. Но это предложение так и не было реализовано. Государство сконцентрировалось на поддержке только некоммерческого сектора. Но здесь тоже в адрес законодательного регулирования высказывается критика. В частности, предлагаются следующие направления развития законодательства в части деятельности социально ориентированных организаций: во-первых, разработать более четкий перечень видов социально ориентированной деятельности; во-вторых, установить государственный орган, в чью компетенцию будут входить вопросы присвоения и лишения такого статуса, а также контроля за их деятельностью; в-третьих, разработать исчерпывающий перечень критериев для признания некоммерческой организации социально ориентированной, срок, на который присваивается статус, а также основания для лишения статуса; в-четвертых, законодательно предусмотреть обязанность публичной отчетности данных организаций, содержание, способы, порядок и сроки ее размещения[4].

В зарубежной практике существует несколько вариантов регулирования статуса социально ориентированных некоммерческих организаций: рамочное зако-

---

[1] См.: *Полтавская М.Б.* Социальное предпринимательство как идея и как процесс: взгляд некоммерческих организаций // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2015. № 3 (29). С. 142.

[2] Проект Федерального закона № 624513-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации”», внесен в Государственную Думу РФ 16 октября 2014 г. URL: http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ (дата обращения: 21.05.2017).

[3] См.: СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 89.

[4] См.: *Милославская Д.И., Шумбурова О.В., Иванова Н.В.* Статус организаций общественной пользы в законодательстве различных стран // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 47.

нодательство, отдельные законы, законы о налогообложении и разрозненное законодательство.

Рамочное законодательство специально определяет статус общественно полезной организации в рамках закона о некоммерческих организациях. В этих условиях важно, чтобы реформа налогового законодательства, которая предусматривает льготы для таких организаций, шла параллельно учреждению общественно полезного статуса. Иначе, если за статусом не последуют финансовые преимущества, организации не будут видеть смысла в его получении.

В российском законодательстве упоминаются общие льготы по уплате налогов и сборов в ряду с иными формами поддержки. Но в Налоговом кодексе РФ (часть 2) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 3 июля 2018 г.)[1] нет ни одной коррелирующей статьи, что на практике может означать отсутствие налоговых льгот.

В некоторых зарубежных странах принят отдельный закон по статусу социально ориентированных организаций (в Венгрии, Польше и Латвии). В других – их статус определен в налоговом законодательстве (Эстония, Германия и Нидерланды). В нем перечисляются общественно полезные виды деятельности и определяются налоговые льготы. Преимущество такого подхода – в его административной простоте. Недостаток же заключается в том, что в некоторых правовых системах нельзя установить требования к деятельности организаций в налоговом законодательстве.

Четвертый вариант развития нормативных актов о социально ориентированных организациях применяется в ряде стран, где общественно полезные виды деятельности регулируются положениями разных законов (например, о налогообложении, государственных грантах, гуманитарной помощи, пожертвованиях). Однако такая практика может привести к непоследовательности применения всей концепции, как это произошло в Хорватии, где льготы, предусмотренные налого-

[1] См.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2018. № 28. Ст. 4144.

вым законодательством, не охватывают всех видов деятельности, названных общественно полезными в других законах[1].

Таким образом, в Российской Федерации действует на сегодняшний день первый способ регулирования – рамочный закон «О некоммерческих организациях», который в части закрепления статуса социально ориентированных организаций требует доработки. В отношении же социального предпринимательства вообще законодательство отсутствует, хотя такая практика существует[2], приносит пользу обществу и при условии должного нормативного регулирования могла бы развиваться в том числе в направлении реализации некоторых публичных полномочий, передаваемых негосударственным организациям.

Так, если создать единый закон «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность», предусмотрев в нем налоговые льготы для коммерческих организаций и государственную поддержку для некоммерческих, то в результате брать на себя часть передаваемых публичных полномочий на взаимовыгодных условиях были бы заинтересованы и те, и другие, а граждане могли бы выбирать, чьими услугами им выгоднее воспользоваться. Коммерческие организации, опасаясь потерять статус социального предпринимателя, боролись бы за качество своих услуг, а некоммерческие – в целях получения государственной поддержки также совершенствовали бы свои программы. При этом граждане получали бы качественную реализацию своих прав, а государство путем сотрудничества с социальными предпринимателями могло бы экономить бюджетные средства.

Возможность объединения правового регулирования такой деятельности в едином нормативном акте обусловлена еще и тем, что социальное предпринимательство могут реализовывать и коммерческие, и некоммерческие организации, грань между которыми, как уже было рассмотрено, на сегодняшний день весьма условна.

---

[1] См.: Там же. С. 38–39.

[2] См., например: Фонд «Наше будущее». URL: http://www.nb-fund.ru/; Агентство стратегических инициатив. URL: http://asi.ru/ (дата обращения: 21.05.2017).

В научной литературе социальное предпринимательство рассматривается как способ социально-экономической деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, при котором применение инновационных приемов осуществления предпринимательства сочетается с достижением устойчивой самоокупаемости в целях обеспечения решения социальных проблем[1].

Таким образом, необходимо осуществление систематизационной формы унификации законодательства, которая предполагает два основных направления: техническое обобщение нормативного материала и переработку действующих правовых актов по существу, устранение несогласованностей и противоречий правового регулирования[2].

Следует отметить, что в проекте закона «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность» требуется закрепить положение о том, что предоставляться налоговые льготы и субсидии должны всем без исключения организациям, признанным в установленном законом порядке социально ориентированными и входящим в соответствующие реестры на определенный законом срок при положительной оценке эффективности их деятельности. Это позволит исключить элемент усмотрения при выборе адресата такой поддержки, который существует на сегодняшний день в отношении финансирования социально ориентированных некоммерческих организаций. В Концепции проекта данного закона также необходимо отразить, что подобную государственную поддержку могут получить только негосударственные организации, включив туда понятие последней, разработанное автором (см. приложение 2).

Такой законодательный шаг был бы одним из первых этапов реализации национального проекта, направленного на развитие малого и среднего предпринимательства[3], реализации которого также бы способствовала авторская Концеп-

---

[1] См.: *Плетень А.С.* Социальное предпринимательство в современной России: законодательное регулирование и основные направления государственной поддержки // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 94.

[2] См.: *Сенякин И.Н.* Систематизация и унификация российского законодательства (вопросы теории и практики): автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 1993. С. 22.

[3] См. п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

ция основных направлений совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации (см. приложение 1).

Специальные статусы негосударственных организаций также обусловлены наличием публичных полномочий, которые могут быть переданы им в соответствии с законодательством. Этот процесс получил наименование «аутсорсинга».

Понятие аутсорсинга определяется в административно-управленческом процессе как деятельность, заключающаяся в передаче исполнения отдельных его элементов, негосударственной структуре для того, чтобы повысить качественные характеристики, результативность и уменьшить затраты на их осуществление[1]. В соответствии же с другим определением аутсорсинг – это один из способов установления компетенции государственного органа, который состоит в том, что полномочия в рамках отдельных функций делегируются (передаются) таким организациям, которые не имеют статуса органов власти. Это понятие соотносится с таким термином как перераспределение компетенции, используемом в системе управления государственного, а также децентрализация данного управления и делегирование, а как частный случай – передача полномочий[2].

Шайдуров С.А. предлагает классифицировать формы, в рамках которых передаются общественно важные дела в сферу частную, таким образом:

1) передача функции в полном объеме в сектор частный с тем, что государство отказывается от ее реализации посредством своих органов и подведомственных организаций;
2) разрешение в соответствии с нормативными актами субъектам, принадлежащим к частной сфере, выполнять наряду с государственными и местными органами определенную функцию;

---

[1] См.: *Филатова А.В.* Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14–18.

[2] См.: *Петров М.П.* Аутсорсинг в системе средств административной реформы на региональном уровне: теория, правовое регулирование, организационно-практические рекомендации // Региональное нормотворчество: аналитический бюллетень. Вып. 3: материалы Всероссийского круглого стола «Правовая реформа в России: федеральный, региональный и муниципальный уровни», г. Астрахань 17.05.2007. Саратов, 2007. С. 111–125.

3) государственно-частное партнерство, когда государство вместе с субъектами частными вправе осуществлять, оказывая друг другу помощь, на договорных основах или путем предприятия совместного какой-либо проект.

Причем на этапе современном передача в полном объеме определенной функции государственной в сектор частный происходит, по мнению автора, при функционировании саморегулируемых организаций. Если, например, ранее необходимо было для того, чтобы заниматься строительством, получение разрешения от государственного органа, то теперь вместо лицензирования введен институт саморегулируемых организаций[1].

В соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» к их исключительным правам можно отнести, например, принятие решения о применении следующих мер дисциплинарного воздействия: вынесение предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений; вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения; наложение на члена саморегулируемой организации штрафа; рекомендация об исключении лица из членов саморегулируемой организации, подлежащая рассмотрению ее постоянно действующим коллегиальным органом управления; иные установленные внутренними документами саморегулируемой организации меры (ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»).

Осуществление определенных видов деятельности коммерческими организациями возможно только в случае членства в саморегулируемой организации, которая реализует определенные полномочия в рамках контроля и применяет к ним меры принудительного характера, а также реализует иные права, которые ранее принадлежали органам исполнительной власти.

Так, например в Градостроительном кодексе РФ (ст. 55.8), установлено, что лицо юридическое имеет право выполнить действия по инженерному изысканию, подготовить проектную документацию, осуществить капитальный ремонт, строи-

[1] См.: *Шайдуров С.А.* Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: дис. … канд. юрид. наук. М., 2017. С. 78–79.

тельство или реконструкцию по договору подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, по договору строительного подряда, заключенному с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором, при условии что такое юридическое лицо является членом соответственно саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, если иное не установлено данным Кодексом[1].

Вышеизложенное свидетельствует о том, что в управленческой практике существенно возросла роль субъектов частного права в реализации функций по предоставлению публичных услуг[2]. Можно согласиться с мнением, что термин «саморегулируемая организация» не совсем верен, а более объективным является термин «саморегулирующая организация», так как целями такой организации будет не регулирование собственной деятельности, а регулирование деятельности своих членов[3].

В Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 годах отмечалось, что основываясь на мировом опыте, можно сделать вывод о том, что с помощью аутсорсинга повышается степень эффективности реализации процессов административно-управленческих, более эффективно контролируются издержки, внимание органов власти исполнительной сосредотачивается на их деятельности основной, повышается и качество услуг, обеспечивается доступность новейших технологий, сокращаются затраты капитальные, сокращается численность персонала управленческого, административного, что приводит к экономии бюджета в

---

[1] См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; 2017. № 27. Ст. 393.

[2] См., например: *Васильева А.Ф.* Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.

[3] См.: *Грачев Д.О.* Саморегулируемые организации: зарубежный опыт и тенденции развития российского законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 3. С. 42.

значительных объемах[1]. Впоследствии процесс передачи публичных полномочий негосударственным структурам выразился в другой концепции, а именно – риск-ориентированного подхода к реализации контрольно-надзорной деятельности, в соответствии с которой необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности[2].

Вместе с тем единый правовой акт, который бы определял основы передачи публичных полномочий негосударственным организациям (и не только в порядке саморегулирования), отсутствует. В связи с этим неоднозначна и судебная практика по данным проблемам[3].

В Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» не отражены критерии эффективности их деятельности, а значит, и основания их ответственности. В п. 3 ст. 3 данного закона закреплены только формальные требования. Такое положение и приводит также к формальному осуществлению негосударственными структурами публичных полномочий, к их безответственности, нарушениям в итоге прав граждан, так как «на настоящий момент негосударственный статус организации позволяет легче уйти от ответственности и контроля, переводя отношения с пользователями услуг в частноправовую плоскость»[4]. В связи с этим в науке высказывается точка зрения, имеющая под собой объективную основу, о

---

[1] См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-Р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

[2] См.: Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «О плане мероприятий («дорожной карте») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 гг.» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

[4] *Талапина Э.В.* Указ. соч. С. 38.

запрете передачи государственными органами своих полномочий негосударственным структурам[1].

Данный процесс заимствован из зарубежной практики, где имеет уже достаточно давнее законодательное развитие.

Как первый акт саморегулирования в США рассматривается соглашение об учреждении в Нью-Йорке фондовой биржи, которое было заключено в XVIII веке в 1792 г. 24 брокерами. При этом были установлены четкие правила осуществления торговли ценными бумагами и строгий контроль их исполнения. В 1934 г. принимается закон о биржах и ценных бумагах, в котором вводится термин «саморегулируемая организация», вошедший в Свод законов США[2].

На американском рынке ценных бумаг, например, действует в настоящее время саморегулирование двух уровней: обязательное (в организации Financial Industry Regulatory Authority) и добровольное (биржи как инфраструктурные организации). Права и обязанности саморегулируемых организаций с добровольным членством устанавливаются на основе договора, заключаемого между участниками рынка. В официальные объединения такие организации не вступают. Их деятельность координируют ассоциации и профессиональные объединения. Институт саморегулирования в США реализуется практически во всех отраслях деятельности профильных специалистов (в том числе в здравоохранении) и предпринимателей. Благодаря эффективному функционированию саморегулирования в рекламной сфере, например, в США нет необходимости в принятии соответствующих специальных законов[3].

---

[1] См., например: *Демин А.А.* Делегирование «своих» государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга следует признать правонарушением // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2017. С. 142–150.

[2] См.: Обзор системы правового регулирования США. URL: http://www.wipo.int/wipolex/ru/outline/us.html (дата обращения: 14.11.2017).

[3] См.: Саморегулирование: о чем говорит зарубежный опыт? URL: https://www.nice-consulting.ru/articles/samoregulirovanie-o-chem-govorit-zarubezhnyij-opyit/ (дата обращения: 14.11.2017).

Система саморегулирования в Великобритании является одной из самых продуктивных. Особенно развито саморегулирование в юридической сфере. В соответствии с законом «О солиситорах» вступить в Law Society – Сообщество солиситоров – обязаны все юристы и специалисты, удостоверяющие сделки, которые предусматривают передачу прав собственности. Данным Сообществом разработаны Инструкции по профессиональной этике и квалификации солиситоров. Сейчас действует 18-я редакция документа, обновленная 1 ноября 2016 г. Первая редакция Инструкций солиситорам была опубликована 16 сентября 2011 г. В 2007 г. был разработан самостоятельный Кодекс поведения солиситоров (Solicitors' Code of Conduct), но затем в 2011 г. он вошел в состав Инструкций. В них есть положения, за нарушения которых предусмотрены дисциплинарные взыскания. В отличие от российских адвокатов, предусматриваются особые требования к солиситорам (в частности, в разделе «Защита клиента»), к их ответственности. Во-первых, им необходимо ежегодно продлевать сертификат на право осуществления солиситорской деятельности. Во-вторых, для них обязательно страхование ответственности. В-третьих, при недобросовестном исполнении обязанностей солиситоров убытки их клиентам возмещаются из компенсационного фонда. Ответственность солиситоров за нарушение Инструкций сводится к дисциплинарным взысканиям[1].

Правовой механизм делегирования государственных полномочий особенно получил свое развитие в немецком праве, где достаточно подробно разработан институт административного договора. Он используется как основание передачи государственных полномочий. В немецкой науке создано несколько теоретических концепций передачи полномочий, есть классификация способов передачи государственных полномочий, описаны акты, которыми она осуществляется. Действует правило: нельзя использовать организационно-правовую форму частного права для реализации государственно-властных полномочий. Исключением явля-

[1] См.: *Соломатин Е.* Сравнительно-правовой анализ законодательства об адвокатской этике по праву России и Англии. URL: https://zakon.ru/blog/2016/12/17/sravnitelnopravovoj_analiz_zakonodatelstva_ob_advokatskoj_etike_po_pravu_rossii_i_anglii (дата обращения: 14.11.2017).

ются специальные агенты (Beliehene), которым на основании закона, иного акта или договора переданы конкретные властные полномочия для осуществления их от собственного имени. Специальный агент самостоятельно несет ответственность перед гражданином в соответствии с § 839 Германского гражданского уложения во взаимосвязи со ст. 34 Основного закона[1].

Кристоф Шёнбергер в работе «Административно-правовая компаративистика: особенности, методы и история», исследуя феномен «правового трансферта», или «трансплантации права» («Rechtstransfer», «legal transplants»), отмечает, что административное право с давних пор характеризуется активным экспортом и импортом целых административных структур или отдельных правовых фигур и институтов. Он, в частности, приводит высказывание Роско Паунда (Roscoe Pound), отражающее в том числе и российскую правовую действительность, о том, что история правовой системы в значительной степени является историей заимствования юридических материалов из других правовых систем. Но вместе с тем Шёнбергер отмечает, что, как и в случае трансплантации, новый орган, кроме того, может лишь с трудом прижиться в принимающем организме или же может быть им вообще отторгнут. Также и перенятые нормативные комплексы могут оказаться изолированными в рамках принимающей правовой системы или стать лишь внешним официальным фасадом, за которым без изменений продолжают свое дальнейшее существование более ранние правовые структуры[2].

Процессы глобализации обладают для государства и эффектом разрушения[3]. Поэтому заимствование зарубежного опыта без учета специфики отечественной правовой системы не даст должного результата. В российском законодательстве о саморегулировании должны быть четко проработаны критерии эффективности деятельности саморегулируемых организаций и закреплена ответственность за их невыполнение.

---

[1] См.: *Васильева С.В.* Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 29.

[2] См.: *Christoph Schönberger*. Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft / hrsg. von Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Michael. Müller, 2011. P. 493–540.

[3] См.: *Chevalier J.* L'Etat. Paris: Dalloz, 1999. P. 112. (Coll. Connaissance du droit.)

Иначе возникают ситуации, когда саморегулируемая организация, сама призванная контролировать соблюдение законодательства, его нарушает. Показательным является следующий пример. В сентябре 2016 г. Совет адвокатской палаты Московской области лишил статуса адвоката И. Трунова за выражения, наносящие урон авторитету адвокатуры. Это была критика И. Труновым руководства Адвокатской палаты Московской области, а именно: правления во многих адвокатских палатах их президентов по нескольку десятков лет, массового устройства руководством своих родственников на работу в палаты, непрозрачности расходования взносов и ненадлежащего осуществления палатами функций по защите интересов адвокатов. В декабре 2016 г. лишение И. Трунова адвокатского статуса судом было признано незаконным. На VIII Всероссийском съезде адвокатов 20 апреля 2017 г. была принята предложенная Федеральной палатой адвокатов поправка в Кодекс профессиональной этики адвоката, которая предусматривает, что лишение адвокатского статуса может быть обжаловано только в связи с нарушением процедуры его принятия (ст. 25). В интервью журналу «Закон» (№ 8 за 2017 г.) бывший глава Адвокатской палаты г. Москвы Г. Резник отметил, что именно ситуация с адвокатом И. Труновым является основанием этой поправки[1].

Данный пример иллюстрирует состояние дел в саморегулировании такой сферы деятельности, как адвокатура, призванной защищать права и исполнять закон, а не наоборот. Осуществление саморегулирования должно находиться под строгим контролем. Сами негосударственные сообщества не всегда готовы к такой самостоятельной деятельности.

В понятии саморегулируемой организации следует отразить положение о том, что она наделяется публичными полномочиями, и сформулировать его следующим образом: «Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных данным Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяю-

[1] См.: *Сокуренко В.* Справляется ли Федеральная палата адвокатов с возложенной на неё функцией по защите интересов адвокатов? URL: https://zakon.ru/discussion/2017/9/25/spravlyaetsya_li_federalnaya_palata_advokatov_s_vozlozhennoj_na_neyo_funkciej_po_zaschite_interesov (дата обращения: 14.01.2018).

щие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида и осуществляющие отдельные публичные полномочия, а именно правовое регулирование и контрольные полномочия в отношении данных субъектов». Соответствующие изменения необходимо внести в ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» (см. приложение 9).

В этом случае саморегулируемая организация будет подпадать под предмет общественного контроля, нормативное закрепление которого также требует своего совершенствования по некоторым направлениям.

В связи с вовлеченностью в процесс общественного контроля негосударственные организации наделяются правами, входящими в их специальный административно-правовой статус. Структуры, реализующие общественный контроль, обеспечивают взаимодействие между органами исполнительной власти и негосударственными организациями. Это общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, куда наряду с представителями данных органов входят и представители негосударственных организаций. Цель их деятельности – подготовка решений государственных органов по наиболее важным социальным и политическим вопросам, учитывая общественное мнение, создавая механизм обратной связи между гражданами, организациями и органами государственной власти.

В действующем законодательстве отсутствует право негосударственных организаций на законодательную инициативу. Хотя исторически оно было известно и содержалось, например, в ст. 15 Закона СССР «Об общественных объединениях». Но участие некоммерческих организаций (в том числе ассоциаций коммерческих организаций) в правотворческом процессе полностью не исключено. Что было бы и неверным направлением в правовом регулировании, так как данное взаимодействие органов государственной власти и негосударственных ор-

ганизаций дает в итоге такой результат нормотворчества, который является наиболее приемлемым и необходимым для обеих заинтересованных сторон.

Некоммерческая организация может участвовать в законопроектной работе в следующих формах:

– обращаясь к субъекту законодательной инициативы с предложением принять закон или с его проектом;

– участвуя в работе экспертных или рабочих групп, в парламентских слушаниях;

– лоббируя принятие законов через депутатов;

– подготавливая общественную экспертизу законопроектов[1].

Можно согласиться со справедливым мнением Бочаровой С.Н. о том, что выбор форм сотрудничества с общественными объединениями оставлен на усмотрение самих государственных органов, конкретных чиновников, что порождает неопределенность в результате, которого желает достичь общественное объединение: неизвестно, будут ли учтены их замечания и пожелания при принятии решения[2].

Данная проблематика была актуальна и в 60-е годы XX в. Еще Ю.М. Козлов отмечал то, что для повышения авторитета общественности нелишним было бы установление обязанности органов государственной власти рассматривать предложения общественных организаций в определенные сроки и с обязательным мотивированным ответом[3].

Эта идея была воплощена в нормах Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

В ст. 26 данного закона закреплены следующие права негосударственных некоммерческих организаций (ассоциаций коммерческих организаций) по результатам общественного контроля:

---

[1] См.: *Бочарова С.Н.* Роль общественных объединений в защите прав человека // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1997. № 1. С. 103–104.

[2] См.: Там же. С. 104.

[3] См.: *Козлов Ю.М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966. С. 79.

1) направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (и получается, что в том числе и в саморегулируемые организации), предложения и рекомендации по совершенствованию их деятельности, а также по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством РФ;

3) оспаривать в установленном федеральным законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Субъекты общественного контроля в соответствии с данным федеральным законом обнародуют информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в средствах массовой информации, а также при необходимости направляют информацию о результатах общественного контроля в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

Данным правам корреспондирует обязанность органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, рассматривать направленные им

итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и в установленный законодательством РФ срок направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы. Как уже рассматривалось, к ним относятся:

1) Общественная палата РФ;

2) общественные палаты субъектов РФ;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

Общественные палаты действуют в субъектах РФ в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации»[1], Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», а с 1 января 2017 г. и Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»[2].

Но непосредственно правовое регулирование статуса и деятельности региональных общественных палат осуществляется законодательством субъектов РФ. При этом положения соответствующих законов и иных нормативных правовых актов в различных субъектах РФ значительно отличаются друг от друга. Поэтому требовалось унифицировать подход к урегулированию статуса общественных палат субъектов РФ, их задач, порядка формирования, состава, организации деятельности. С этой целью 23 июня 2016 г. и был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», в соответствие с которым были приведены законы субъектов РФ о региональных общественных палатах. Содержание отдельных статей данного закона вызывает некоторые вопросы.

---

[1] См.: СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7563.

[2] См.: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3852; 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7563.

Так, общественные палаты субъектов РФ вправе осуществлять общественный контроль в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта РФ.

Чеботарев Г.Н. справедливо отмечает, что региональные общественные палаты не просто являются субъектами общественного контроля, а системообразующими его центрами, что обусловлено широким представительством в их составе объединений граждан, профсоюзов, религиозных, социально ориентированных некоммерческих организаций, а также активным участием общественных палат субъектов РФ в формировании общественных советов при органах публичной власти[1].

Вместе с тем в соответствии с ч. 7, 8 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» две трети состава Общественной палаты утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ соответственно. Таким образом, общественные палаты субъектов РФ преимущественно формируются государственными органами субъекта РФ, за деятельностью которых они впоследствии и призваны будут осуществлять общественный контроль. Представляется, что с целью повышения эффективности последнего необходимо сократить количество органов государственной власти, участвующих в данной процедуре, до одного.

---

[1] См.: *Чеботарев Г.Н.* Общественный контроль институтов гражданского общества за деятельностью органов публичной власти // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссий-

В пользу данного предложения также свидетельствует и то, что даже при формировании Общественной палаты РФ участвует только один орган государственной власти – Президент РФ[1]. Таким образом, процедура создания федеральной Общественной палаты является более демократичной, чем региональной.

В связи с этим предлагается исключить из Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по утверждению одной трети состава Общественной палаты и сформулировать пункты 7–9 ст. 8 в следующей редакции:

«7. Одна треть состава Общественной палаты утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений.

8. Члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют состав одной трети членов Общественной палаты по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации региональных общественных объединений и некоммерческих организаций, указанных в части 3 настоящей статьи.

9. Члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют состав остальной одной трети членов Общественной палаты из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями» (см. приложение 11).

ской научно-практ. конференции (Н. Новгород, 4–5 июня 2015 г.). Нижний Новгород, 2015. С. 228.

[1] См. ст. 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации».

Такой порядок формирования общественных палат субъектов РФ позволит при этом исключить элемент усмотрения со стороны регионального органа государственной исполнительной власти.

Кроме того, при осуществлении своей деятельности общественные палаты субъектов РФ обязаны следовать принципам, изложенным в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»:

1) приоритета прав и законных интересов человека и гражданина;

2) законности;

3) равенства прав институтов гражданского общества;

4) самоуправления;

5) независимости;

6) открытости и гласности.

Следует обратить внимание на принцип независимости. При утверждении одной трети состава общественной палаты субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ реализация данного принципа будет затруднена.

Комментируя подписание Президентом РФ Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», Секретарь Общественной палаты РФ А. Бречалов отмечал, что формирование общественных палат в регионах в соответствии с ним станет индикатором готовности глав субъектов РФ к сотрудничеству с институтами гражданского общества: «То, как губернаторы будут формировать общественные палаты в регионах, будет некой лакмусовой бумажкой, демонстрирующей, насколько глава региона готов к диалогу с гражданским обществом»[1]. Если же высшее должностное лицо субъекта РФ не будет «готово к такому диалогу», то развитие общественного контроля в регионе будет под вопросом.

Также заслуживает внимания и еще один аспект Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов

[1] Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: https://www.oprf.ru/press/news/2016/newsitem/34537 (дата обращения: 15.05.2017).

Российской Федерации», но уже относящийся не к формированию, а к деятельности региональных общественных палат. Пункт 5. ст. 11 закрепляет то, что решения Общественной палаты принимаются в форме заключений, предложений и обращений и носят рекомендательный характер. При этом не указывается на обязательность рассмотрения решений. Поэтому данный пункт должен быть изложен в следующей редакции:

«5. Решения Общественной палаты принимаются в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению в соответствии с законодательством» (см. приложение 11).

Кроме того, в целях повышения эффективности деятельности саморегулируемых организаций требуется внести в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» статью 23.1 «Общественный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций» следующего содержания:

«Общественный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется субъектами общественного контроля в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». По результатам общественного контроля субъекты общественного контроля направляют итоговые документы, обязательные для рассмотрения, в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности» (см. приложение 9).

Представляется, что внесение предлагаемых изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» в конечном итоге позволит сделать более эффективным механизм такого вида контроля, как общественный контроль, целью которого в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является в том числе обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав

и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Государство, устанавливая нормативно права негосударственных организаций, в то же время призвано выступать и гарантом их соблюдения и реализации.

В структуру правового статуса негосударственных организаций как субъектов административного права включаются и нормы, которые гарантируют соблюдение их прав и защиту от нарушений: «Административно-правовой статус в качестве других основных элементов включает также права и обязанности в сфере государственного управления, административно-правовые гарантии прав и свобод граждан или прав организаций»[1].

Данный элемент имеет особое значение в этой структуре, он пронизывает все этапы деятельности негосударственных организаций без исключения: начиная с того, как она была создана и, заканчивая тем, как осуществлена ликвидация или прекращение деятельности. В него необходимо включить те нормы отрасли административного права, которые гарантируют в отношении негосударственных организаций соблюдение их прав, защиту от тех нарушений, которые могут происходить со стороны государственных структур и иных субъектов.

Так, в Федеральном законе «Об общественных объединениях» (ст. 17) есть такое положение, которое говорит о том, что государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ.

Одной из важнейших гарантий статуса данного вида негосударственных организаций является то, что при нарушении их прав, предоставленных законодательством, общественное объединение может обратиться с исковым заявлением в суд и с заявлением или жалобой в административные органы о привлечении виновных к ответственности в соответствии со ст. 39 Федерального закона «Об общественных объединениях».

---

[1] Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы, 2010. С. 101.

А руководствуясь ч. 2 ст. 49 ГК РФ, юридические лица могут быть ограничены в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Решение об ограничении прав может быть оспорено в суде.

Часть 2 ст. 49 ГК РФ гарантирует возмещение убытков, причиненных юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления РФ соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием.

В ст. 40 Федерального закона «Об общественных объединениях» предусмотрена ответственность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, причинивших ущерб общественным объединениям вследствие нарушения указанными органами и их должностными лицами законодательства об общественных объединениях.

А в соответствии с ч. 5 ст. 51 ГК РФ отказ в государственной регистрации юридического лица, а также во включении данных о нем в Единый государственный реестр юридических лиц допускается только в случаях, предусмотренных законом о государственной регистрации юридических лиц.

Отказ в государственной регистрации юридического лица и уклонение от такой регистрации могут быть оспорены в суде.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» за необоснованный, то есть не соответствующий основаниям, указанным в ст. 23 данного закона, отказ в государственной регистрации, неосуществление государственной регистрации в установленные сроки или иное нарушение порядка государственной регистрации, установленного данным законом, а также за незаконный отказ в предоставлении или за несвоевременное предоставление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, иных предусмотренных указанным законом документов должностные лица регистрирующих органов несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ.

Данные гарантии обеспечивают реализацию как общих, так и специальных прав негосударственных организаций.

Все вышеназванные критерии выделения последних можно сгруппировать в зависимости от того, к какой стороне деятельности негосударственных организаций они относятся:

1) относящиеся к организационной стороне деятельности организаций (организационно-правовая форма);
2) относящиеся к содержательной стороне их деятельности (наделение публичными полномочиями в соответствии с законом, социально ориентированная деятельность, вовлеченность в процесс общественного контроля и др.);
3) критерии смешанного характера, относящиеся и к организационной, и к содержательной стороне деятельности негосударственных организаций (финансирование из зарубежных источников и политическая деятельность).

Этими критериями можно воспользоваться и при выделении видов специальных обязанностей, входящих в административно-правовой статус негосударственных организаций.

§ 6.2. Обязанности негосударственных организаций как субъектов административного права

Юридическая обязанность – это предписанная для обязанного лица мера поведения необходимого, которой оно следует в соответствии с требованиями лица управомоченного, для того, чтобы удовлетворить его интересы[1]. Обязанности негосударственных организаций, в отличие от прав, должны быть установлены исключительно законодательством и не могут быть закреплены в иных нормативных правовых актах.

[1] См.: *Алексеев А.А.* Указ. соч. С. 114.

Так, в Хабаровском крае в течение 15 лет действовало постановление главы администрации Хабаровского края от 29 августа 2000 г. № 307 «Об утверждении Положения о постоянно действующей рабочей группе по контролю за деятельностью общественных объединений и религиозных организаций»[1]. В пунктах 1.3 и 1.4 данного положения, принятого органом государственной власти субъекта РФ, в состав соответствующей рабочей группы должны были входить представители федеральных органов государственной власти, а именно Главного управления Министерства юстиции РФ по Хабаровскому краю, Управления Федеральной службы безопасности РФ по Хабаровскому краю. Такая норма явно противоречила ст. 71, 72 Конституции РФ, тем не менее акт просуществовал в течение долгого времени в субъекте РФ.

В административно-правовой статус негосударственных организаций входят только те обязанности, которые закреплены нормами административного права и реализуются во взаимодействии с органами исполнительной власти, должностными лицами. И таким образом, по аналогии с правами данных субъектов можно выделить:

1) общие обязанности негосударственных организаций;
2) обязанности организаций, имеющих специальный статус.

Общие обязанности так же, как и права, относятся ко всем негосударственным организациям. Например, ст. 15 Конституции РФ содержит обязанность соблюдения Конституции РФ и законов.

Специальные обязанности определяются наличием специального статуса негосударственной организации. Как уже отмечалось – хозяйственных партнерств; некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента; саморегулируемых организаций и т.д.

В отношении негосударственных коммерческих организаций – хозяйственных партнерств ст. 24 Федерального закона «О хозяйственных партнерствах» за-

[1] См.: Постановление главы администрации Хабаровского края от 29 августа 2000 г. № 307 «Об утверждении Положения о постоянно действующей рабочей группе по контролю за деятельностью общественных объединений и религиозных организаций» признано утратившим

креплена обязанность партнерства в течение трех рабочих дней после даты принятия решения о его реорганизации сообщить в письменной форме в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, о начале процедуры реорганизации.

Статья 25 указанного Закона содержит обязанность партнерства начать процедуру ликвидации или преобразования в акционерное общество в случае, если в партнерстве остается единственный участник. Он в течение десяти дней с момента, когда он стал единственным участником партнерства, обязан преобразовать его в акционерное общество или принять решение о его ликвидации. Если же в течение установленного срока партнерство не будет преобразовано или не будет принято решение о его ликвидации, то оно подлежит ликвидации в судебном порядке на основании сведений, предоставляемых нотариусом по месту нахождения партнерства по требованию заинтересованных лиц, органов, которые осуществляют регистрацию в качестве юридического лица, либо иных государственных или местных органов, которым права предъявлять такие требования предоставлены федеральным законодательством.

Обязанности такого вида некоммерческих организаций, как общественные объединения, урегулированы главой III, а также иными статьями Федерального закона «Об общественных объединениях».

Порядок взаимодействия органов государственной власти и негосударственных организаций при выполнении ими обязанностей, возникающих в связи с реализацией права на государственную поддержку, конкретизируется в соответствующих законах и подзаконных актах. К данным законам относятся федеральное законодательство об отдельных видах негосударственных организаций и соответствующие законы субъектов РФ. К подзаконным актам – Указы Президента РФ: «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских обще-

---

силу Постановлением Губернатора Хабаровского края от 16 июля 2015 г. № 62. URL: http://docs.cntd.ru/document/465324315 (дата обращения: 23.10.2017).

ственных объединений инвалидов»[1], «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи»[2] и др. В них урегулированы меры государственной поддержки деятельности негосударственных организаций, полномочия органов власти по их реализации и ответственность за нарушение соответствующих норм. Также эти вопросы затрагиваются и на третьем уровне нормативного регулирования – муниципальном. Данные нормативные акты закрепляют специальные обязанности негосударственных организаций, обусловленные социально ориентированным характером их деятельности.

На уровне субъектов РФ по вопросам взаимодействия региональных органов государственной власти и негосударственных организаций принимаются как законы[3], так и подзаконные акты[4]. Последняя форма регламентации процедур взаимодействия более удобна органам власти, но она не обеспечивает преемственности при смене руководителей данных органов, вызывает проблемы с ресурсным

---

[1] Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2254 (ред. от 6 марта 1995 г.) «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов» // Российская газета. 1993. 29 дек.; 1995. 11 марта.

[2] См.: Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 727 (ред. от 21 апреля 1997 г.) «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2470; Российская газета. 1997. 24 апр.

[3] См., например: Закон Саратовской области от 13 марта 2001 г. № 9-ЗСО (ред. от 27 декабря 2013 г.) «О государственной поддержке общественных объединений в Саратовской области» // Собрание Законодательства Саратовской области. 2001. № 3. С. 205; Закон Удмуртской Республики от 11 ноября 2003 г. № 49-РЗ (ред. от 10 апреля 2015 г.) «О взаимодействии органов государственной власти Удмуртской Республики с негосударственными некоммерческими организациями» // Известия Удмуртской Республики. 2004. 3 февр.; Закон г. Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 (ред. от 15 мая 2013 г.) «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» // Ведомости Московской городской Думы. 2006. № 8.

[4] См., например: Постановление Губернатора Самарской области от 3 июля 2003 г. № 252 «О концепции партнерств органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества»; Постановление Губернатора Хабаровского края от 28 июля 2005 г. № 163 «О взаимодействии органов государственной власти края и местного самоуправления с предпринимательскими структурами Хабаровского края».

обеспечением и поэтому значительно уступает закону в стабильности институтов взаимодействия региональной власти и общественности в субъектах РФ[1].

Так, в Постановлении Губернатора Хабаровского края от 28 июля 2005 г. № 163 «О взаимодействии органов государственной власти края и местного самоуправления с предпринимательскими структурами Хабаровского края» в п. 1 сказано следующее: «Считать на ближайшие годы в числе приоритетов органов власти края и органов местного самоуправления:

содействие самоорганизации предпринимателей и созданию бизнес-сообществ, усилению их роли в решении социально-экономических задач и в политической жизни края;

содействие эффективному развитию малого и среднего предпринимательства как основы для формирования среднего класса».

Данные нормы носят декларативный характер, так как в чем должно проявляться содействие, из постановления не следует. А также не определенной в этом акте является формулировка «считать на ближайшие годы».

А п. 3 и п. 4 анализируемого документа содержат рекомендательные, а значит, не обязательные к исполнению нормы. Так, в п. 3 Постановления Губернатора Хабаровского края «О взаимодействии органов государственной власти края и местного самоуправления с предпринимательскими структурами Хабаровского края» дана рекомендация главам городских округов и муниципальных районов края разрабатывать и осуществлять меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития территории с учетом мероприятий по развитию предпринимательства, в том числе малого бизнеса, как экономической основы местного самоуправления; устанавливать и развивать партнерские отношения с общественными и отраслевыми предпринимательскими сообществами в целях усиления функций самоуправления; стимулировать участие предпринимательских сообществ в реализации социальных программ; создавать условия, стимулирующие вовлечение населения в предпринимательскую деятельность.

---

[1] См.: Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне / под ред. А.Г. Акрамовской. М., 2007. С. 33.

В п. 4 указанного Постановления также рекомендовано общественным и отраслевым предпринимательским сообществам стимулировать привлечение предпринимательских структур в общественные и отраслевые объединения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий для развития предпринимательства, добросовестной конкуренции, повышения ответственности и компетентности предпринимателей, коллективной защиты их интересов в органах власти края и в органах местного самоуправления; развивать взаимоуважительные партнерские отношения с органами власти края и органами местного самоуправления и цивилизованную защиту интересов предпринимателей на всех уровнях власти; считать в качестве важнейшей задачи исполнение принципов корпоративной этики и повышение социальной ответственности ведения бизнеса членами сообществ, сознавая свою коллективную ответственность за создание новых рабочих мест, рост благосостояния граждан, успешное развитие экономики муниципальных образований и края в целом[1].

Необходимо отметить, что всего в данном документе только пять пунктов.

Представляется, что более целесообразным является закрепление основ взаимодействия органов государственной власти и негосударственных организаций как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ в законодательных, а не в подзаконных актах. В последних могут лишь конкретизироваться отдельные вопросы статуса негосударственных организаций, предусмотренные законами.

Постановлением Губернатора Хабаровского края от 10 марта 2016 г. № 24 «О совете при Губернаторе Хабаровского края по взаимодействию с некоммерческими организациями» было утверждено положение, в п. 3 которого содержится право совета обращаться к государственным органам края, органам местного самоуправления края и некоммерческим организациям в связи с необходимостью получения информационных материалов по вопросам, относящимся к его компетен-

[1] См.: Постановление Губернатора Хабаровского края от 28 июля 2005 г. № 163 «О взаимодействии органов государственной власти края и местного самоуправления с предпринимательскими структурами Хабаровского края». URL: http://docs.cntd.ru/document/995114279 (дата обращения: 23.05.2017).

ции[1]. Таким образом, некоммерческие организации обязаны будут предоставить такую информацию совету при поступлении от него запроса. Вопросы же, затрагивающие правовой статус организаций, могут быть урегулированы только на законодательном уровне. Поэтому положение о подобном совете должно быть утверждено законом субъекта РФ, а не подзаконным актом.

Правовой статус негосударственных организаций также затрагивается и в нормативных актах муниципальных образований, принятых на основе федеральных законов.

Так, Постановлением администрации муниципального образования «Город Саратов» от 31 марта 2014 г. № 874 утверждено Положение о предоставлении субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям[2].

В соответствии с п. 4.1 данного положения проверку соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями осуществляют администрация муниципального образования «Город Саратов» и органы муниципального финансового контроля.

Так, получатели субсидий обязаны представить в Комитет по общественным отношениям, анализу и информации администрации муниципального образования в определенные сроки отчеты (в том числе финансовые) о реализации социальных проектов. Комитет в течение пяти дней передает финансовые отчеты о реализации социальных проектов в финансово-экономический отдел администрации муниципального образования для их проверки, который в течение пятнадцати дней осуществляет проверку финансовых отчетов о реализации социальных проектов по целевому использованию субсидий их получателями и передает в Комитет по общественным отношениям, анализу и информации администрации муниципального образования информацию о результатах проверки.

---

[1] См.: Постановление Губернатора Хабаровского края от 10 марта 2016 г. № 24 «О совете при Губернаторе Хабаровского края по взаимодействию с некоммерческими организациями». URL: http://docs.cntd.ru/document/465331156 (дата обращения: 20.05.2017).

[2] См. официальный сайт Администрации муниципального образования «Город Саратов». URL: http://www.saratovmer.ru/international/ (дата обращения: 21.05.2017).

При выявлении нарушения условий, целей и порядка предоставления субсидии комитет в течение пяти рабочих дней со дня обнаружения указанных нарушений направляет получателю субсидии заказным почтовым отправлением письменное уведомление о возврате субсидии с указанием основания возврата. Возврат в бюджет муниципального образования «Город Саратов» денежных средств, полученных в форме субсидии, обязан быть произведен получателем субсидии на лицевой счет администрации муниципального образования «Город Саратов» в течение одного месяца со дня получения письменного уведомления о возврате. При отказе от добровольного возврата субсидии в бюджет муниципального образования либо неперечислении в установленный срок субсидия истребуется в судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Следует отметить, что есть и четвертый уровень регулирования правового статуса, в том числе обязанностей негосударственных организаций, – локальный. Закрепленные в законодательстве обязанности негосударственных организаций могут быть отражены и в их уставах, при этом положения устава должны соответствовать целям деятельности организации и не противоречить закону. Например, в соответствии с п. 5 Устава Общероссийской общественной организации – общества «Знание» России к его основными целям относились:

объединение усилий научно-просветительской общественности для повышения научного, образовательного и культурного уровня населения РФ;

содействие достижению РФ высокого уровня в экономической, социальной, научно-технической сферах, в построении гражданского общества через распространение научных знаний и проведение в широких масштабах просветительской и образовательной работы;

удовлетворение разносторонних образовательных, профессиональных, познавательных и других интеллектуальных потребностей населения путем осуществления информационной, разъяснительной деятельности, реализации программ дополнительного (профессионального) образования;

повышение средствами просветительской работы гуманитарной и духовно-нравственной культуры народов России, уровня патриотического воспитания граждан.

Пунктом 9 Устава Общероссийской общественной организации – общества «Знание» России устанавливалось, что оно было обязано:

соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом;

ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц;

представлять по запросу органа, принимающего решения о государственной регистрации, решения руководящих органов и должностных лиц Общества, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

допускать представителей органа, принимающего решения о государственной регистрации на мероприятия, проводимые организацией и содействовать ознакомлению с ее деятельностью в связи с тем, чтобы определить достигнуты ли цели, закрепленные в уставе и соблюдается ли законодательство РФ;

информировать орган государственной регистрации об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме и в сроки, которые устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

информировать орган, принявший решение о государственной регистрации, об изменении сведений, указанных в п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о получаемых лицензиях, в течение трех дней с момента таких изменений[1].

В данном случае обязанности, указанные в Уставе Общероссийской общественной организации – общества «Знание» России, соответствовали ее целям и законодательству РФ.

Указом Президента РФ от 11 декабря 2015 г. № 617 была отмечена целесообразность создания с участием общественных объединений Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”» (далее – Российское общество «Знание») в целях дальнейшего развития гражданского общества, духовно-нравственного воспитания граждан РФ, повышения эффективности образовательно-просветительской работы. То есть фактически на Общероссийскую общественную организацию – общество «Знание» России Президентом РФ была возложена обязанность ее преобразования в общественно-государственную просветительскую организацию. Отличием данной организации от Общероссийской общественной организации – общества «Знание» России (подлежащей ликвидации) является то, что ее учредителем от имени РФ являлось Министерство образования и науки РФ. А в уставе Российского общества «Знание», в частности, должно быть предусмотрено, что: а) высшим органом управления Российского общества «Знание» является съезд, который созывается по решению координационного совета Российского общества «Знание»; б) руководство координационным советом осуществляют председатель и два сопредседателя, избираемые съездом сроком на три года; в) соответствующий федеральный орган исполнительной власти: обеспечивает представительство РФ в координационном совете Российского общества «Знание»; принимает участие через его координационный совет в формировании основных направлений его деятельно-

[1] См.: Устав Общероссийской общественной организации – Общество «Знание» России. URL: http://www.znanie.org/OZR/officeM.htm (дата обращения: 23.04.2017).

сти; оказывает поддержку в реализации целей названного общества и контролирует выполнение возложенных на него задач[1].

Исходя из классификации прав и обязанностей негосударственных организаций, таким образом, можно выделить:

1) общий административно-правовой статус, в который входят права и обязанности всех без исключения негосударственных организаций;
2) специальный административно-правовой статус, включающий права и обязанности организаций, обладающих дополнительными к общим (специальными) правами и обязанностями в силу специфики своего статуса.

На основе проведенного анализа специальных прав и обязанностей негосударственных организаций можно выделить следующие виды их специальных административно-правовых статусов:

1) специальные статусы негосударственных организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися к организационной стороне их деятельности (статусы организаций, созданных в определенных организационно-правовых формах (производственных кооперативов, публичных акционерных обществ, политических партий и т.д.));

2) специальные статусы организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися к содержательной стороне их деятельности (статус негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями; социально ориентированных организаций; негосударственных организаций, вовлеченных в процесс общественного контроля, и др.);

3) смешанные специальные статусы организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися и к организационной, и к содержательной стороне их деятельности (статус организаций, выполняющих функции иностранных агентов, и др.).

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 11 декабря 2015 г.№ 617 «О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7145.

Неисполнение негосударственной организацией своих обязанностей, входящих в правовой статус, влечет для нее определенные последствия – применение мер государственного принуждения. В рамках переданных им публичных полномочий негосударственные организации также могут применять административное принуждение.

Глава 7. Охранительная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций

§ 7.1. Классификация мер административного принуждения, применяемых в отношении негосударственных организаций

Государство в отношении всех негосударственных организаций осуществляет контроль и надзор за соблюдением в их деятельности соответствующих норм и правил[1]. Законодательство РФ предоставляет функции соответствующим органам государственной власти, их должностным лицам по осуществлению контроля и надзора, контрольно-надзорной деятельности за соблюдением нормативных актов негосударственными организациями с целью профилактики, пресечения нарушений и применения к данным организациям мер ответственности. Эта деятельность регулируется Федеральными законами: «О прокуратуре Российской Федерации»[2], «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[3], «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О противодействии экстремистской деятельности» и др.

В соответствии с федеральными законами приняты и подзаконные акты, регулирующие различные аспекты реализации способов обеспечения законности в деятельности негосударственных организаций: Положение о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций; Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденные Постановлением

---

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 85.

[2] См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29 июля 2017 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4787.

[3] См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2018. № 18. Ст. 2564.

Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 (ред. от 9 сентября 2016 г.)[1]; Административный регламент исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ, утвержденный Приказом Министерства юстиции РФ от 30 декабря 2011 г. № 456 (ред. от 21 ноября 2017 г.)[2], и др. Вместе с тем данная нормативная база нуждается в совершенствовании с целью эффективного решения задач по пресечению и предотвращению правонарушений со стороны негосударственных организаций, а также нарушений в отношении них со стороны органов власти. Так, как уже рассматривалось выше, в современных условиях развития гражданского общества прослеживается тенденция наделения негосударственных структур некоторыми публичными полномочиями (по осуществлению контроля, применению мер принуждения и т.д.), но это не дает им права присваивать себе такие полномочия, вводя в заблуждение различных субъектов правоотношений.

Для решения подобных проблем в деятельности негосударственных организаций требуется не формальное, а эффективное осуществление таких способов обеспечения законности, как контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность.

Если говорить о контроле, как методе или способе деятельности правоохранительной, то он может включать следующие элементы:

а) проверка выполнения закона фактически, а также и проверка выполнения иного нормативного акта, индивидуального распоряжения, то есть деятельности органов подконтрольных, организаций, их состава личного; при этом она осуществляется как в отношении законности, так и целесообразности проверяемых действий и решений;

---

[1] См.: СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3706; 2016. № 38. Ст. 5542.

[2] См.: Российская газета. 2012. 16 марта. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.12.2017).

б) проверка средств, путей того, как выполняется закон, иной правовой акт, предписание;

в) принятие необходимых мер по результатам контроля для того, чтобы оценить устранение недостатков, поощрить, наказать и т.д.[1]

Контроль в отношении негосударственных организаций осуществляется органами юстиции, финансовыми, а также иными уполномоченными органами в соответствии с вышеназванными нормативными актами.

Кудряшов И.Н. отмечает, что к основным формам контроля, в частности в отношении общественных объединений, относится предварительный, текущий и последующий контроль. При этом приоритет, как считает указанный автор, безусловно, должен быть отдан предварительному контролю, что вытекает из целей его осуществления.

Можно согласиться с мнением И.Н. Кудряшова, что приоритетность данной формы контроля должна прослеживаться через сосредоточение основных методов контрольного воздействия на самых ранних этапах возникновения и функционирования общественных объединений. Предварительной форме контроля, по его мнению, соответствует такой предупредительный метод, как регистрация общественных объединений, но необходимо расширить их перечень такими методами, как уведомительный порядок деятельности незарегистрированных объединений граждан с указанием целей их функционирования; предоставление права представителям органов юстиции посещать мероприятия, проводимые незарегистрированными объединениями; закрепление за органами обязанности осуществлять информирование граждан по вопросам деятельности отдельных объединений граждан через местные средства массовой информации и проведения плановых встреч с руководством объединений граждан по особенностям функционирования общественных объединений в нашем государстве; заключение соглашений о взаимодействии с органами местного самоуправления, органами внутренних дел и прокуратуры; формирование единой базы данных по незарегистрированным объединениям граждан. Текущей форме контроля характерны пресекательные мето-

[1] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 211–212.

ды, к которым, по мнению И.Н. Кудряшова, относятся: запросы у руководящих органов общественных объединений их распорядительных документов; направление своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях; проведение проверок с целью определения соответствует ли деятельность объединения их уставу; запросы информации об осуществлении деятельности финансовой, хозяйственной данных структур у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций; вынесение письменного предупреждения. Данную в законе систему методов контроля, по мнению автора, необходимо дополнить такими, как метод взаимодействия (заключения соглашений о сотрудничестве); метод направления запросов в государственные и местные органы о том, чтобы были предоставлены необходимые сведения, связанные с деятельностью уставной общественных объединений; информирование органов[1]. Некоторые из предлагаемых автором направлений усиления контроля за соблюдением норм законодательства в отношении общественных объединений уже урегулированы, но их применение затруднено в силу явочного способа создания данных организаций, что доказывает необходимость закрепления явочно-уведомительного способа.

Надзор также имеет некоторые структурные составляющие, которые и определяют его содержание:

а) проверка того как исполнен закон или иной правовой акт, действия органа, его должностного лица, но только с точки зрения закона, о целесообразности здесь речи быть не может;

б) принятие в процессе надзора или по его итогам мер специальных, которые предусмотрены законодательно путем закрепления строго ограниченного их перечня, имеющего целью восстановить нарушенную законность[2].

---

[1] См.: *Кудряшов И.Н.* Государственный контроль деятельности общественных объединений: дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 166.

[2] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 212.

Так, надзор за соблюдением законов негосударственными организациями осуществляет прокуратура РФ. Отличие прокурорского надзора от иных способов обеспечения законности в деятельности негосударственных организаций состоит в том, что по результатам здесь не применяются меры административного принуждения. При выявлении прокуратурой соответствующих нарушений меры принуждения применяются контрольными и контрольно-надзорными органами.

В связи с этим 17 февраля 2015 г. Конституционный Суд РФ признал неконституционными ряд норм Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части порядка проведения проверок некоммерческих организаций. Было признано, что наделение прокуроров широкими полномочиями в сфере проведения проверок в отсутствие нормативного закрепления процедуры их проведения (не установлены предельные сроки проведения проверки исполнения законов некоммерческими организациями, а также сроки исполнения требований прокурора проверяемыми организациями) создает препятствия для нормальной деятельности проверяемых организаций[1].

На законодательном уровне понятия «контроль» и «надзор» в отношении органов исполнительной власти часто неразличимы. Так, А.И. Стахов отмечает, что в федеральном законодательстве до настоящего времени процедуры государственного контроля и государственного надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, не разделены, и в ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» государственный контроль и государственный надзор, осуществляемый органами исполни-

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений “АГОРА”, межрегиональной общественной организации “Правозащитный центр «Мемориал»”, международной общественной организации “Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»”, региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам “Гражданское содействие”, автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг “Забайкальский правозащитный центр”, регионального общественного фонда “Международный стан-

тельной власти, сведен законодателем к проверкам индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, которые направлены на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, допускаемых индивидуальными предпринимателями, лицами юридическими, руководителями их, другими лицами должностными, а также к наблюдению систематическому за тем, как исполняются обязательные требования, прогнозированию, анализу состояния реализации этих условий в процессе того, как осуществляется деятельность индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами[1].

С.Н. Махина обращает внимание на данные проблемы, отмечая, что в законодательстве употребление понятий «контроль» и «надзор» осуществляется бессистемно, что приводит к смешению данных функций органов государственной и муниципальной власти и в конечном счете к частому нарушению (ограничению, ущемлению) прав и интересов подконтрольных (поднадзорных) субъектов. Поэтому она делает вывод о необходимости принятия федерального закона, в котором содержались бы основные параметры, характеристики и требования к контрольно-надзорной деятельности, что и будет являться серьезным и значимым шагом на пути преодоления обозначенных проблем[2].

Так, например, Положением о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций установлено, что эта функция принадлежит Министерству юстиции РФ, но, по сути, руководствуясь вышеназванными признаками контроля и надзора, Министерство юстиции РФ осуществляет контрольные, а не надзорные полномочия. Тем более что функция контроля в отно-

---

дарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

[1] См.: *Стахов А.И.* Административные дела в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: понятие, основные категории, особенности структуры и содержания // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 87–88.

[2] См.: *Махина С.Н.* О развитии и систематизации юридической основы государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 18.

шении органов юстиции отражена на законодательном[1] и подзаконном[2] уровнях. В п. 4.1 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» содержится крайне противоречивая формулировка, состоящая в том, что «**контроль** за соблюдением некоммерческими организациями требований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, осуществляется при проведении федерального **государственного надзора** за деятельностью некоммерческих организаций, за исключением бюджетных и казенных учреждений, и ведомственного контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений». Таким образом, происходит смешение двух понятий: контроль и надзор.

Представляется, что такой подход не допустим. И, в частности, в отношении Министерства юстиции РФ в законодательстве и в подзаконных актах должна содержаться соответствующая сути его деятельности в отношении некоммерческих организаций формулировка – контроль, а не надзор. В связи с этим предлагается в наименование и в содержание Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций внести соответствующие изменения и слово «надзор», во избежание разночтений на практике, заменить словом «контроль».

Контрольно-надзорная деятельность за выполнением негосударственными организациями существующих норм и стандартов осуществляется экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

Данный способ обеспечения законности заключается в том, что проводится проверка надзорного характера, но при этом по ее результатам принимаются меры

---

[1] См., например, п. 4.1 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях».

[2] См., например, п. 1 Административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации.

административного принуждения как предупредительного, так и пресекательного характера, а также административные наказания[1].

В отношении негосударственных организаций могут осуществляться все «три метода (способа) правоохранительной деятельности»[2]: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность.

Как уже было указано, по результатам контроля и контрольно-надзорной деятельности к негосударственным организациям могут применяться меры административного принуждения.

Административное принуждение традиционно рассматривается как вид принуждения государственного, который урегулирован нормами отрасли административного права, реализуемый в процессуальных формах и заключающийся в оказании уполномоченными субъектами воздействия на физических и юридических лиц, влекущего для последних негативные последствия правоограничительного характера[3].

Но необходимо отметить, что меры административного принуждения применяются не только к юридическим лицам, как указано в приведенном определении, но и к организациям, не обладающим таковым статусом.

Например, в ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» предусмотрено, что деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена. Поэтому в определение понятия «административное принуждение» требуется включить положение о том, что данные меры применяются к физическим лицам и к организациям в целом, а не только к юридическим лицам.

Кроме того, рассматриваемые меры могут применяться и негосударственными субъектами, что тоже следует отразить в определении понятия «административное принуждение».

---

[1] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 211.

[2] Там же. С. 213.

[3] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 177.

Меры административного принуждения подразделяются на виды по различным основаниям.

Так, предлагается выделять меры административного принуждения в зависимости от субъекта, уполномоченного на их применение: меры, которые можно применять во внесудебном порядке, и меры, которые применяются исключительно в судебном порядке[1].

По характеру и специфике правоограничений к мерам административного принуждения относятся: меры физического, психического, организационного и имущественного правоограничения[2].

А.Ю. Соколов отмечает, что в административном принуждении предпочтительно подразделение мер по основанию их применения на две группы: применяемые вне связи с правонарушением и связанные с правонарушением[3].

И.В. Максимов по предметно-целевому назначению определяет: меры карательного назначения (административные наказания); пресекательно-обеспечительные меры (меры административного пресечения и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), меры реабилитационного назначения (административно-восстановительные меры), а также меры превентивного назначения (административно-предупредительные меры)[4].

В зависимости от вида производства, в рамках которого применяются меры административного принуждения, А.И. Стахов предлагает выделять: 1) меры, имеющие пресекательно-восстановительный характер, которые применяются в рамках контрольно-надзорного производства (например, выдача юридическому лицу предписаний об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения; выдача юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат при-

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 2005. С. 498.

[2] См.: *Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А.* Административное принуждение в России: учеб. пособие. Нижний Новгород, 2002. С. 31.

[3] См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М., 2015. С. 310.

[4] См.: *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 37.

знаки нарушения антимонопольного законодательства; снятие товара с производства, прекращение выпуска, приостановка реализации товаров, приостановление действия лицензии, приостановление действия сертификата, приостановление действия декларации, прекращение действия сертификата соответствия или декларации о соответствии и др.); 2) меры административного принуждения пресекательно-наказательного характера, применяемые в процессе производства по делам об административных правонарушениях (меры административной ответственности (административные наказания) и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях)[1].

В зависимости от назначения целевого все виды принуждения, закрепленные нормами отрасли административного права подразделяются на: административно-предупредительные, включающие меры, применяемые в силу государственной необходимости, и контрольно-предупредительные; административно-восстановительные меры; меры административного пресечения; меры процессуального обеспечения, которые включают в себя меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры процессуального принуждения; меры административной ответственности (административные наказания)[2].

Представляется, что практически все из приведенных выше оснований классификаций мер административного принуждения можно использовать для целей настоящего исследования, за исключением такого основания, как специфика правоограничений, так как меры принуждения подразделяются здесь на меры физического, психического, организационного и имущественного правоограничения, при этом первая и вторая группы не могут быть применены к организациям.

Следует отдельно по значимости выделить такое основание, как целевое назначение мер административного принуждения, так как оно имеет всеобъем-

---

[1] См.: *Стахов А.И.* О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 32.

[2] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 177.

лющий характер и позволяет учесть специфику каждой из групп мер, в том числе и в отношении негосударственных организаций.

Так, административно-предупредительные меры имеют своей целью предостеречь негосударственные организации от совершения неправомерных действий, предупредить правонарушения или устранить те вредные последствия, наступление которых возможно, вызванные такими обстоятельствами, которые угрожают безопасности личности, а также государства и общества. Эти меры применяются по основаниям, связанным с юридическими презумпциями (реальными предположениями о том, что возможно совершение правонарушения отдельным субъектом). А также их основаниями выступают: неоднократное совершение административных правонарушений; факт привлечения к административной ответственности; наступление опасности, угрожающей интересам государства, жизни и здоровью граждан; государственная необходимость. Административно-предупредительные меры охватывают меры, применяемые в силу государственной необходимости, и контрольно-предупредительные меры[1].

Обе группы мер применяются как предупредительные, то есть при отсутствии правонарушения[2].

Тогда остальные меры административного принуждения следуют либо в связи с правонарушением, либо за правонарушение.

В связи с правонарушением к негосударственным организациям могут быть применены меры административного пресечения, меры процессуального обеспечения и административно-восстановительные меры. За административное правонарушение применяются меры административной ответственности.

Согласимся с мнением А.И. Стахова, которое заключается в том, что меры административного принуждения применяются в процессе не только производства по делам об административных правонарушениях, но и при осуществлении еще одного вида самостоятельного производства, а именно контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов ис-

---

[1] См.: Там же.

[2] См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 100.

полнительной власти. Автор предлагает выделять его в качестве самостоятельного вида административно-процессуальной деятельности указанных органов, тесно взаимосвязанного с производством по делам об административных правонарушениях, и определить контрольно-надзорное административное производство в качестве комплекса регламентированных административными процедурами последовательно совершаемых действий и принимаемых решений должностных лиц органов исполнительной власти по подготовке и проведению проверок государственного контроля и надзора, а также по оценке результатов таких проверок (регулируется Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», имеющим межотраслевое значение в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, другими федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, административными регламентами федеральных органов исполнительной власти, изданными в отдельных сферах государственного контроля и надзора (санитарно-эпидемиологического благополучия, пожарной безопасности, промышленной безопасности и др.) либо законами, нормативными актами Правительства РФ, административными регламентами органов исполнительной власти, регулирующими отдельные сферы либо виды (направления) государственного контроля и надзора)[1].

Итак, административное принуждение предлагается понимать как вид принуждения, который урегулирован нормами административного права и заключается в оказании как государственными, так и негосударственными субъектами воздействия на физических лиц и организации, влекущего негативные последствия правоограничительного характера.

Взяв за основу подход А.Ю. Соколова, заключающийся в подразделении мер по основанию их применения на две группы: применяемые вне связи с правонарушением и связанные с правонарушением, – из последней группы в силу ее

[1] См.: *Стахов А.И.* О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016.

масштабности следует выделить еще одну, а именно меры административной ответственности. Последние, кроме того, представляют собой определенную систему, урегулированную отдельным нормативным актом кодифицированного характера – КоАП РФ, и отличаются еще и тем, что не могут быть применены негосударственными организациями. В предыдущие же две группы таковые включаются.

Таким образом, все меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям в процессе производства по делам об административных правонарушениях и контрольно-надзорного административного производства, по цели их применения можно подразделить на три основные группы:

1) меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям при отсутствии правонарушения;
2) меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям в связи с правонарушением;
3) меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям за административное правонарушение.

Первая и вторая группы мер, в свою очередь, подразделяется на осуществляемые государственными и негосударственными субъектами.

Причем первая группа мер административного принуждения применяется исключительно в контрольно-надзорном административном производстве. Во вторую группу мер административного принуждения в отношении негосударственных организаций включаются как меры, которые используются в производстве по делам об административных правонарушениях, так и в контрольно-надзорном производстве. А третья группа мер применяется только в производстве по делам об административных правонарушениях. И если процедуры мер, применяемых в производстве по делам об административных правонарушениях, должным образом урегулированы, то по выявлению, пресечению и устранению нарушений обязательных требований в ходе осуществления государственного кон-

---

№ 2. С. 32–33.

троля (надзора) и муниципального контроля, как считает А.И. Стахов, «требуется разработка комплекса пресекательно-восстановительных процедур, которые необходимо гармонично связать с пресекательно-наказательными процедурами производства по делам об административных правонарушениях[1].

По справедливому мнению С.М. Зырянова, предписания закона должны обеспечить целостность правового регулирования контрольно-надзорных правоотношений[2].

Каждая из названных групп мер, в свою очередь, подразделяется на виды, которые и будут рассмотрены далее.

§ 7.2. Характеристика мер административного принуждения, применяемых к негосударственным организациям

7.2.1. Меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям при отсутствии правонарушения

Меры, применяемые к негосударственным организациям в силу государственной необходимости

Главной целью реализации первой группы административно-предупредительных мер выступает государственная необходимость, которая может быть обусловлена различными факторами как объективного (стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, аварии и др.), так и субъективного (попытки насильственного изменения конституционного строя, вооруженный мятеж, массовые беспорядки и т.д.) характера. Примерами таких мер являются: реквизиция; приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества (п. «и» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от

[1] См.: Там же. С. 34.

[2] См.: *Зырянов С.М.* Проблемы институционализации законодательства о контроле и надзоре // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г.

3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении»[1]; п. 6 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 18 апреля 2018 г.) «О противодействии терроризму»[2]); приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения (п. «в» ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении») и др.[3]

Так, реквизиция применяется в соответствии со ст. 35 Конституции РФ и ст. 242 ГК РФ, допускающими в интересах общества в чрезвычайных случаях изъятие у собственника имущества по решению государственных органов с выплатой ему стоимости имущества. Таким собственником может являться и негосударственная организация. Объектами реквизиции выступают различные предметы, необходимые государству: транспортные средства, оружие, боеприпасы, взрывчатые и ядовитые вещества, печатная продукция, радиопередающие, звукоусиливающие технические средства, множительная техника, боевая и учебная военная техника и т.д.

Контрольно-предупредительные меры

Цели контрольно-предупредительных мер административного принуждения – предостеречь негосударственные организации от неправомерных деяний, предупредить совершение различного рода правонарушений и не допустить возникновения обстоятельств, вредных для общества и государства.

Характерные черты, присущие данным мерам: профилактический характер, отсутствие связи с совершением административных правонарушений, они предшествуют применению иных мер административного принуждения, они многообразны и применяются различными надзорными и другими органами исполнительной власти[4].

Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2017. С. 73.

[1] См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4153.

[2] См.: СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2018. № 17. Ст. 2431.

[3] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 178.

[4] См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 476.

Нельзя согласиться с утверждением о том, что к таким мерам в отношении организаций относятся: регистрация юридических лиц (Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»); лицензирование отдельных видов деятельности (Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»[1])[2]. Регистрация и лицензирование не являются мерами принуждения, так как применяются правовые нормы, закрепляющие данные процедуры, по воле самих субъектов. Это их право, а не обязанности. Но без реализации данных прав организации не смогут осуществлять свою деятельность.

К контрольно-предупредительным, в частности, можно отнести такую меру, как предостережение о недопустимости нарушения закона, урегулированную ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», то есть применяемую в порядке прокурорского надзора. В соответствии с данной статьей в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Определенные меры административного принуждения контрольно-предупредительного характера содержатся и в принятом 23 июня 2016 г. Федеральном законе № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[3], где дано определение профилактики правонарушений как совокупности мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонаруше-

[1] См.: СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 87.

[2] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 178.

[3] См.: СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

ний или антиобщественного поведения. Субъектами профилактики правонарушений в соответствии со ст. 5 являются: федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры, органы Следственного комитета РФ, а также региональные и местные органы. К их полномочиям отнесены: разработка соответствующих государственных и муниципальных программ, осуществление мониторингов в сфере профилактики правонарушений и иные. Статьей 17 данного закона предусмотрен ряд форм профилактического воздействия, в том числе и в отношении организаций: правовое информирование, объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, профилактический учет, внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, профилактический надзор и др.

Статьей 8.2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» также регулируются вопросы организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований. Данной статьей закреплена контрольно-предупредительная мера – предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований. Ее применяют органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля.

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ст. 50, установлено, что должностные лица, на которых возложено осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, исполняя свои служебные обязанности, вправе осуществлять применение предупредительных мер, среди которых: выдача юридическим лицам обязательных для исполнения предписаний о проведении санитарно-противоэпидемических мероприятий, включая выдачу обязательных для исполнения предписаний о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на тер-

риториях и помещениях, где имеются и сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний[1].

Особую роль контрольно-предупредительных мер в системе мер административного принуждения можно отметить в рамках риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля и надзора в отношении юридических лиц, закрепленного ст. 8.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559 и другими нормативными актами. Данным Распоряжением утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 годы, где предусмотрена необходимость внедрения дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях. Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты. В распоряжении, также отмечается, что необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности.

Таким образом, как отмечает А.В. Мартынов: «В настоящее время в России осуществляется окончательный переход к риск-ориентированной системе осуществления государственного контроля и надзора, а также муниципального контроля. Эта реформа происходит как минимум по трем направлениям. Первое. Введение и апробация пилотных положений Федерального закона “О защите прав

[1] См.: СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4238.

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Второе. Реализация Плана мероприятий ("дорожная карта") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р. Третье. Разработка и принятие нового федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в РФ, предусматривающего полный переход на риск-ориентированную модель осуществления государственного контроля и надзора»[1].

Под риск-ориентированным подходом предлагается понимать способ осуществления государственного регулирования экономической деятельности, предполагающий применение системы управления рисками[2].

В качестве его основных преимуществ А.В. Мартынов приводит следующие аргументы: «…1) активное использование методов оценки риска позволяет достигнуть снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти; 2) использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг; 3) внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям позволяет существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях; 4) введение дифференцированного

---

[1] *Мартынов А.В.* Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 66.

[2] См.: Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» / авт. коллектив: С.М. Плаксин, А.Г. Зуев, А.В. Кнутов и др. М., 2015. С. 18. Цит. по: *Мартынов А.В.* Указ. соч. С. 53.

подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат не все субъекты; 5) переход к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия позволит передать подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности»[1].

С учетом риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля и надзора меры административного принуждения могут быть также применены при угрозе совершения административных правонарушений. Как отмечает Н.В. Макарейко: «В этой связи возникает проблема усиления контроля за их применением. Очевидно, что речь идет о мерах административного предупреждения, которые направлены на предупреждение правонарушений и других негативных последствий, не связанных с правонарушениями. Применение мер административного предупреждения особенно важно в связи с потенциальной опасностью отдельных видов деятельности, которые являются объектом его осуществления»[2].

Среди некоммерческих организаций одним из видов коллективных субъектов, в отношении которых наиболее активно реализуются контрольные и надзорные мероприятия органов юстиции и прокуратуры, то есть применяется риск-ориентированный подход при организации государственного контроля и надзора, являются так называемые «иностранные агенты». К контрольно-предупредительным мерам следует отнести регистрацию организаций, отвечающих соответствующим признакам, в качестве выполняющих функции иностранных агентов.

Статья 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» предусматривает, что общественное объединение, намеревающееся после государ-

---

[1] См.: *Мартынов А.В.* Указ. соч. С. 50–51.

[2] *Макарейко Н.В.* Пределы административного принуждения при осуществлении государственного контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 318.

ственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников, которые указаны в п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», и участвовать в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Полномочия по ведению реестра возложены на Министерство юстиции РФ в соответствии с приказом Министерства юстиции РФ от 30 ноября 2012 г. № 223 «О Порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»[1].

Это же положение содержится и в п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», в котором также указано, что в случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 этого закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, уполномоченный орган включает такую некоммерческую организацию в указанный реестр. Таким образом, при невыполнении данной контрольно-предупредительной меры следует другая, а именно принудительное включение Министерством юстиции РФ организации в реестр «иностранных агентов», что уже будет относиться к мерам административного пресечения. Кроме того, в КоАП РФ предусмотрена еще и административная ответственность, а именно в ч. 1 ст. 19.34 «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента», проблемы применения которой будут рассмотрены далее.

[1] См.: Российская газета. 2012. 3 дек.

Таким образом, к мерам административного принуждения, применяемым к негосударственным организациям органами государственной власти при отсутствии правонарушения, относятся:

1) *меры, применяемые в силу государственной необходимости*: реквизиция; приостановление деятельности организаций, опасных производств, в которых используются радиоактивные, взрывчатые, биологически и химически опасные вещества; приостановление деятельности политических партий, иных общественных объединений, препятствующих устранению обстоятельств, которые послужили основанием для того, чтобы ввести чрезвычайное положение, и др.;
2) *контрольно-предупредительным меры*: предостережение о недопустимости нарушения закона; объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; предписание юридическим лицам о проведении санитарно-противоэпидемических мероприятий, включая предписания о выполнении таких работ как дезинсекция, дезинфекция и дератизация в очагах заболеваний инфекционных, а также в помещениях и на территориях, где есть и сохраняются такие условия, которые способствуют возникновению или распространению заболеваний инфекционных; представление заявления некоммерческой организации в орган, принявший решение о ее государственной регистрации, о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и др.

Если рассматривать возможность применения контрольно-предупредительных мер негосударственными организациями, то к таковым следует отнести включение различными саморегулируемыми организациями в соответствующие реестры ее членов, предусмотренное ст. 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», которое отвечает всем признакам администра-

тивного принуждения: урегулировано нормами административного права; представляет собой воздействие на организации, желающие заниматься определенным видом деятельности; влечет негативные последствия правоограничительного характера (в связи с включением в данный реестр негосударственные структуры обязаны подавать соответствующие сведения в саморегулируемую организацию, представлять свою документацию при проведении ею контрольных мероприятий). Данная мера относится к контрольно-предупредительным, так как применяется без совершения правонарушения со стороны негосударственной организации.

7.2.2. Меры административного принуждения, применяемые в отношении негосударственных организаций в связи с правонарушением

Административно-восстановительные меры

Цели применения административно-восстановительных мер – возмещение причиненного ущерба, восстановление прежнего положения. Они используются уполномоченными на то органами государственной власти в связи с совершением правонарушения. Административно-восстановительные меры применяются в отношении как правонарушителей, так и иных лиц, которые правонарушений не совершали, но и не выполнили юридические обязанности, возложенные на них. Субъектами их применяющими выступают органы юрисдикции административного характера, их должностные лица. Так, согласно действующему законодательству органами власти судебной может быть реализована, например, такая мера, как возложение обязанности по возмещению причиненного ущерба административным правонарушением. Она применяется исключительно в порядке судебном при отсутствии соответствующего спора в рамках ст. 4.7 КоАП РФ, в том числе и к негосударственным организациям, если в отношении них рассматривается дело об административном правонарушении. Но она может быть применена только к тем негосударственным организациям, которые имеют статус юридических лиц.

Также в отношении организаций – юридических лиц применяется такая административно-восстановительная мера, как признание организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и исключение ее из Единого государственного реестра юридических лиц.

В соответствии с п. 96 Административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ центральный аппарат или территориальный орган Министерства юстиции РФ по результатам контроля вправе обратиться в суд с заявлением о признании общественного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ч. 3, 4, 5 ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях»; признании религиозной организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица по основаниям и в порядке, которые предусмотрены п. 9 ст. 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Основаниями такого обращения в суд органов юстиции является непредставление или неоднократное непредставление общественным, религиозным объединением в установленный срок необходимых сведений в соответствии с законодательством.

Если же филиал или представительство иностранной неправительственной организации в установленный срок не представляет в органы юстиции информацию об объеме получаемых данным структурным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории РФ программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества, то соответствующее структурное подразделение иностранной неправительственной

организации может быть исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных неправительственных организаций.

Пункт 9 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», кроме того, предусматривает исключение из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных неправительственных организаций, в случае если их деятельность не соответствует заявленным в уведомлении целям, а также представленным сведениям об объеме получаемых денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования и т.д.

Также в пп. 12 и 13 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» закреплены и такие административно-восстановительные меры, как запрет структурному подразделению иностранной неправительственной организации осуществлять на территории РФ заявленную программу или ее часть; запрет направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества.

Структурное подразделение иностранной неправительственной организации, получившее решение органов юстиции, обязано прекратить деятельность по реализации заявленной программы или ее части, а невыполнение указанного решения влечет за собой, в свою очередь, исключение соответствующего филиала или представительства иностранной неправительственной организации из реестра, ликвидацию ее отделения.

Запрет направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества осуществляется в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Федеральным законодательством предусмотрены и иные административно-восстановительные меры. Так, ст. 21 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» закрепляет такую меру, как исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых органи-

заций на основании вступившего в законную силу решения суда при несоответствии требованиям федеральному законодательству деятельности организации.

Органы Федеральной налоговой службы вправе обратиться в суд с требованием об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций[1]. Можно согласиться с тем, что к административно-восстановительным мерам принуждения в отношении негосударственных организаций также относятся:

аннулирование лицензии или разрешения (п. 6 ст. 22 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об экспортном контроле»[2]);

вынесение предписания об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства (подп. «е» п. 2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) «О защите конкуренции»[3]);

вынесение предписания о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства (подп. «з» п. 2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции»);

вынесение предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (подп. «к» п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона «О защите конкуренции») и др.[4]

Меры административного пресечения

Данные меры, в отличие от мер административного предупреждения, применяются в связи с административным правонарушением с целью пресечения совершающегося правонарушения и недопущения вредных последствий его развития должностными лицами различных государственных органов.

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»; Приказ Минфина России от 30 марта 2015 г. № 50н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах».

[2] См.: СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4342.

[3] См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434; 2018. № 24. Ст. 3402.

[4] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 179.

К мерам пресекательным, которые применяются к негосударственным организациям, относятся такие как: предписание лицу юридическому о том, чтобы устранить выявленные нарушения с обязательным указанием срока для их устранения и (или) о проведении такого мероприятия, которое направлено на предотвращение вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, животным, растениям, памятникам истории и культуры, объектам культурного наследия народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами (ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»); письменное предупреждение (ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях»); отзыв продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота (ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»); приостановление деятельности организаций (подп. 5 п. 1 ст. 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях») и др.

Так, согласно ст. 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» основанием для вынесения предупреждения руководящему органу общественного объединения является выявление нарушения Конституции РФ и законодательства РФ или совершения действий, противоречащих уставным целям. В соответствии с подп. 5 п. 5, п. 6 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» основанием для вынесения предупреждения некоммерческой организации, в том

числе руководителю филиала или представительства международной организации, иностранной неправительственной организации, является выявление нарушений законодательства РФ или совершение действий, противоречащих заявленным или предусмотренным в учредительных документах целям и задачам.

В соответствии со ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» основанием для внесения представления в руководящий орган общественного объединения являются нарушение им Конституции РФ, законодательства РФ и совершение действий, противоречащих уставным целям.

В предупреждении (представлении), выносимом органами Министерства юстиции РФ в соответствии с п. 82 Административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ, указываются:

дата вынесения предупреждения (представления);

наименование и место нахождения некоммерческой организации, которой адресовано предупреждение (представление);

содержание нарушения (с указанием конкретных положений законодательства РФ и (или) конкретных действий, противоречащих уставным целям);

срок устранения нарушения (не может составлять менее одного месяца, в отношении политических партий – не менее двух месяцев);

порядок информирования органов Министерства юстиции РФ об устранении нарушений.

После получения документов об устранении нарушений, указанных в предписании (предупреждении, представлении), специалист рассматривает их и в случае выявления факта неустранения нарушений возбуждает дело об административном правонарушении или вносит заместителю министра юстиции РФ, к компетенции которого по распределению обязанностей отнесены вопросы государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельно-

стью (начальнику территориального органа), предложение, согласованное с руководителем соответствующего структурного подразделения центрального аппарата (территориального органа) и заместителем директора Департамента по делам некоммерческих организаций (заместителем начальника территориального органа), курирующим соответствующее направление, Директором департамента по делам некоммерческих организаций, принять решение:

о вынесении повторного предупреждения;

о подготовке документов для приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации или ликвидации некоммерческой организации;

о необходимости проведения внеплановой проверки;

о продлении сроков устранения нарушений в случае невозможности их своевременного устранения вследствие обстоятельств непреодолимой силы или поступления от некоммерческой организации информации о принятии конкретных мер по устранению нарушений, не позволивших в установленные сроки устранить указанные нарушения.

Продление сроков устранения нарушений возможно при наличии ходатайства некоммерческой организации с изложением причин, не позволивших устранить нарушения в установленные сроки, и подтверждении принятых к устранению конкретных мер. О продлении сроков для устранения нарушений некоммерческая организация информируется в письменной форме.

Также мерой административного пресечения наряду с предупреждением является приостановление деятельности негосударственной организации, так как применяется она с целью пресечения уже совершающегося в настоящее время правонарушение, его прекращения и не допущения продолжения и расширения деликта[1].

Законодательное закрепление приостановления деятельности организаций было крайне целесообразно, так как, с одной стороны, не всегда при нарушении законодательства требуется применение крайней меры, то есть запрета, а с другой

[1] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Указ. соч. С. 171–172.

– возможность устранения нарушений предоставлена без такого последствия как формальная утрата статуса легального[1].

Федеральный закон «Об общественных объединениях» (ст. 42) говорит о том, что основанием для приостановления деятельности общественного объединения может являться неустранение им в установленные сроки нарушений, указанных в представлении.

Согласно ст. 14 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» деятельность религиозного объединения может быть приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Статья 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» закрепляет, что основанием для приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации является одновременное наличие двух условий:

осуществление общественным объединением или религиозной организацией экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда;

обращение центрального аппарата (территориального органа) в суд с заявлением о ликвидации общественного объединения или религиозной организации либо запрете деятельности.

Пункт 86 Административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ устанавливает, что специалист готовит слу-

[1] См.: *Юдин Ю.А.* Указ. соч. С. 95.

жебную записку и проект распоряжения Министерства юстиции РФ (территориального органа) о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации, текст которого должен содержать:

указание на нарушения, послужившие основанием для вынесения представления, а также ссылки на нормативные правовые акты РФ, которые были нарушены;

дату составления и номер представления, направленного в адрес руководящего органа общественного объединения или религиозной организации;

наименование, место нахождения и сведения о государственной регистрации (дату государственной регистрации и основной государственный регистрационный номер) общественного объединения или религиозной организации;

срок приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации (не более шести месяцев в случае приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации по основаниям, предусмотренным ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», до рассмотрения судом заявления о ликвидации общественного или религиозного объединения);

указание на то, что в случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

После получения документов об устранении нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации, специалист рассматривает их и в случае неустранения нарушений вносит заместителю министра юстиции РФ, к компетенции которого отнесены вопросы государственной регистрации некоммерческих организаций и

контроля за их деятельностью (начальнику территориального органа), предложение, согласованное с руководителем соответствующего структурного подразделения центрального аппарата (территориального органа) и заместителем директора Департамента по делам некоммерческих организаций (заместителем начальника территориального органа), курирующим соответствующее направление, Директором департамента по делам некоммерческих организаций, принять решение:

о подготовке искового заявления о ликвидации общественного объединения или религиозной организации;

о продлении сроков устранения нарушений в случае невозможности их своевременного устранения вследствие обстоятельств непреодолимой силы или поступления от некоммерческой организации информации о принятии конкретных мер по устранению нарушений, не позволивших в установленные сроки устранить указанные нарушения.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации нарушение, послужившее основанием для приостановления деятельности, устранено, общественное объединение или религиозная организация возобновляет свою деятельность на основании соответствующего распоряжения Министерства юстиции РФ (территориального органа).

Срок подготовки проекта распоряжения Министерства юстиции РФ (территориального органа) о возобновлении деятельности общественного объединения или религиозной организации – три рабочих дня со дня получения документов об устранении нарушений.

Также в соответствии со ст. 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» и ст. 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» решение о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации может быть принято соответствующим прокурором.

Данное решение до рассмотрения судом заявления о ликвидации организации либо запрете ее деятельности может быть обжаловано в суд.

Так, Министерством юстиции РФ в период с 8 по 27 февраля 2017 г. проводилась внеплановая документарная проверка соответствия деятельности религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» заявленным в ее уставе целям и задачам и законодательству РФ.

В ходе проверки установлено, что деятельность организации осуществляется с нарушениями уставных целей и задач, а также действующего законодательства РФ, в том числе Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». В период с 2009 по 2016 год признаны экстремистскими 95 материалов Свидетелей Иеговы, ввезенных и распространяемых на территории Российской Федерации этой организацией. С 2009 г. признаны экстремистскими, запрещена деятельность и ликвидированы 8 местных религиозных организаций Свидетелей Иеговы, входивших в структуру организации. В связи с этим 2 марта 2016 г. Генеральной прокуратурой РФ вынесено в адрес организации предупреждение в порядке ст. 7 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Указанное предупреждение обжаловано организацией в судебном порядке и признано законным и обоснованным.

Министерством юстиции РФ 15 марта 2017 г. в Верховный Суд РФ подано административное исковое заявление о признании религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» экстремистской, запрете ее деятельности, ликвидации с исключением сведений из Единого государственного реестра юридических лиц.

Кроме того, на основании Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» 15 марта 2017 г. распоряжением Министерства юстиции РФ деятельность организации приостановлена до рассмотрения Верховным Судом РФ указанного выше административного искового заявления. На основании указанного распоряжения религиозная организация «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» включена в перечень общественных объединений и религиозных организаций, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности, размещенный на официальном сайте министерства в сети Интернет.

С момента приостановления деятельности религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» приостанавливаются права организации и входящих в ее структуру местных религиозных организаций как учредителей средств массовой информации, им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов и расчетов по трудовым договорам[1]. Таким образом, к данной негосударственной организации был применен комплекс мер административного пресечения (предупреждение, приостановление деятельности), а вследствие невыполнения указанных требований инициировано и применение такой меры, как принудительная ликвидация (о которой будет сказано далее).

Меры административного пресечения наиболее часто применяются на практике благодаря их свойствам оперативно прекращать реально существующие противоправные деяния. В связи с этим Макарейко Н.В. справедливо считает: «Здесь необходимо сделать важное уточнение, которое связано с тем, что данные меры могут быть применены как при наличии вины подконтрольного субъекта, так и при ее отсутствии. В этой связи следует отметить, что применение мер пресечения при осуществлении государственного контроля регулируется широким кругом разрозненных нормативных правовых актов. Такое положение в существенной мере затрудняет выбор и дальнейшее применение соответствующих мер административного пресечения. Выходом из данной ситуации может стать принятие единого федерального закона, регулирующего государственный контроль, в котором должен быть детализирован перечень мер пресечения»[2].

---

[1] См. сайт Министерства юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/ru/novosti/o-priostanovlenii-deyatelnosti-religioznoy-organizacii-upravlencheskiy-centr-svideteley (дата обращения: 30.01.2018).

[2] *Макарейко Н.В.* Указ. соч. С. 315–316.

Негосударственные организации также вправе осуществлять в соответствии с законодательством предоставленные им полномочия по применению мер административного пресечения. К таковым относятся, например, как уже отмечалось согласно Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (п. 4 ст. 20), требование от органа управления, непосредственно организации, работодателя, лица должностного о приостановлении соответствующих работ впредь до того, как будет принято окончательное решение трудовой инспекцией.

Кроме того, необходимо отметить, что ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» предусматривает применение таких мер, как: 1) вынесение предписания, обязывающего члена саморегулируемой организации устранить выявленные нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений; 2) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения; 3) наложение на него штрафа; 4) исключение лица из членов саморегулируемой организации. При этом данные меры в указанном законе именуются мерами дисциплинарного воздействия. Но к дисциплинарному принуждению они относиться не могут, так как оно не применяется к организациям. В связи с эти названные меры следует отнести к административному принуждению. Они отвечают всем признакам данного вида государственного принуждения, а именно:

1) урегулированы нормами административного прав, а именно законодательным актом, закрепляющим контрольные полномочия саморегулируемых организаций, а, как уже было рассмотрено, контроль – это способ обеспечения законности, в результате реализации которого возникают управленческие отношения;
2) представляют собой воздействие на граждан и организации. Членами саморегулируемых организаций являются как индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, так и организации, осуществляющие определенные виды деятельности. В связи с эти нельзя считать вышеназванные меры, применяемыми в рамках сугубо внутриорганизационных отношений. Если лицо, например, будет исключено из членов са-

морегулируемой организации, оно уже не сможет заниматься определенным видом деятельности, то есть реализовывать права и исполнять обязанности во взаимоотношении с гражданами, иными организациями и органами государственной и местной власти;

3) влекут соответствующие негативные последствия правоограничительного характера. Применение саморегулируемыми организациями мер влекут за собой последствия не только организационного характера (например, лишение членства в организации), но и финансового, имущественного (например, потеря доходов от предпринимательской деятельности, финансовые затраты при выплате штрафных санкций).

Названные меры, применяемые профсоюзами и саморегулируемыми организациями, кроме того, связаны с правонарушениями, поэтому относятся к мерам административного пресечения.

Меры процессуального обеспечения

Меры процессуального обеспечения подразделяются, в свою очередь, на два вида – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры процессуального принуждения.

Первый вид – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – применяются органами исполнительной власти (их должностными лицами) и судом в целях обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Данные меры используются как в отношении физических, так и юридических лиц.

Можно согласиться с мнением А.Ю. Соколова, отмечающим, в частности, следующее о разделении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в зависимости от их направленности субъектной, а именно то, что оно имеет и практическую, и теоретическую ценность, вследствие

чего данная классификация должна найти свое отражение в законодательстве об административной ответственности РФ[1].

Из перечня, данного в ст. 27.1 КоАП РФ, к юридическим лицам могут быть применены:

осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

изъятие вещей и документов;

задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;

арест товаров, транспортных средств и иных вещей;

временный запрет деятельности;

залог за арестованное судно.

Это такие средства воздействия, которые можно назвать вспомогательными или обеспечивающими нормальный порядок производства. Как правило, они являются предварительными по отношению к применению определенных административных наказаний. Выбор той или иной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении предопределен соответствующей мерой ответственности административной. Например, изъятие вещей и арест товаров, транспортных средств и иных вещей применяется для обеспечения конфискации этих вещей, временный запрет деятельности – для административного приостановления деятельности. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях реализуются исключительно в рамках производства по делу об административном правонарушении (с момента начала производства по делу и до его прекращения), в ходе которого решается вопрос о возможности применения к виновному мер административного наказания, и применяются строго в определенном процессуальном порядке, что фиксируется, как правило, отдельным процессуальным актом (протоколом)[2].

---

[1] См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М., 2015. С. 121.

[2] См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 183–184.

Второй вид мер процессуального обеспечения – меры процессуального принуждения. Они регулируются разделом II КАС РФ. В соответствии со ст. 116 данного Кодекса эти меры применяются судом к лицам, нарушающим установленные правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства, и тем самым призваны обеспечить нормальный порядок рассмотрения и разрешения судебными органами административных дел. Применение к лицу мер процессуального принуждения не освобождает его от исполнения имеющихся у него обязанностей. Часть 2 ст. 117 КАС РФ предусматривает, что за одно нарушение может быть применена лишь одна мера процессуального принуждения.

Из перечня данных мер в ст. 116 КАС РФ в отношении негосударственных организаций может быть применен судебный штраф.

Статьей 122 КАС РФ предусматривается, что судебные штрафы налагаются судом в случаях, предусмотренных данным Кодексом. Размер судебного штрафа, налагаемого на организацию, не может превышать пятидесяти тысяч рублей. Суд вправе наложить судебный штраф на лиц, участвующих в деле, за проявленное ими неуважение к суду. Судебные штрафы взыскиваются в доход федерального бюджета.

В соответствии со ст. 123 КАС РФ вопрос о наложении на лицо судебного штрафа разрешается в судебном заседании. По результатам рассмотрения вопроса о наложении судебного штрафа суд выносит мотивированное определение. На это решение может быть подана частная жалоба лицом, на которое он наложен, в течение месяца со дня получения копии данного определения.

Кроме того, ч. 2 ст. 263 КАС РФ предусматривает, что по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации суд на основании соответствующего заявления (ходатайства) и в порядке, предусмотренном гл. 7 КАС РФ, может применить меры предваритель-

ной защиты по административному исковому заявлению о приостановлении деятельности в виде:

1) приостановления деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации;

2) приостановления выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов;

3) наложения ареста на имущество соответствующих организации, объединения;

4) запрещения совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации.

Так, ст. 85 КАС РФ предусматривает, что по заявлению о применении мер предварительной защиты административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, суд может принять меры предварительной защиты по административному иску в случае, если:

1) до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

2) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

При этом суд может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения, запретить совершать определенные действия, принять иные меры предварительной защиты по административному иску.

Таким образом, к мерам административного принуждения, применяемым в отношении негосударственных организаций органами государственной власти в связи с правонарушением, относятся:

1) *административно-восстановительные меры*: возложение обязанности возместить причиненный административным правонарушением ущерб; признание организации прекратившей свою деятельность в качестве юри-

дического лица и исключение ее из Единого государственного реестра юридических лиц; исключение из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных неправительственных организаций; запрет структурному подразделению иностранной неправительственной организации осуществлять на территории РФ заявленную программу или ее часть; запрет иностранной неправительственной организации направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества; исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций; аннулирование разрешения, лицензии; вынесение предписания о том, чтобы были устранены последствия нарушений антимонопольного законодательства; вынесение предписания о восстановлении положения, существовавшего до того, как было нарушено антимонопольное законодательство, а также о том, чтобы в федеральный бюджет были перечислены доходы, которые получены вследствие его нарушения и др.;

2) *меры административного пресечения*: предписание лицу юридическому об устранении нарушений с указанием сроков такого устранения и (или) о проведении мероприятий, которые должны предотвратить причиненный вред; письменное предупреждение; отзыв продукции из оборота, опасной для окружающей среды, жизни, здоровья граждан; приостановление деятельности организации и др.;

3) *меры процессуального принуждения*: осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; временный запрет деятельности; залог за арестованное судно (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях); судебный штраф, приостановление деятельности организа-

ции; наложение ареста на имущество организации (меры процессуального обеспечения).

Кроме того, следует внести изменения в ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», исключив из ее наименования и содержания прилагательное «дисциплинарного», применительно к мерам воздействия, применяемым к своим членам саморегулируемыми организациями, так как по сути данные меры относятся не к дисциплинарному, а к административному принуждению.

7.2.3. Меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям за административные правонарушения

Меры административной ответственности

Административная ответственность – это вид юридической ответственности, установленный КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, который состоит в применении компетентными органами административной юрисдикции и должностными лицами к виновным в совершении административного правонарушения физическим и юридическим лицам административных наказаний.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Таким образом, меры административной ответственности – административные наказания – могут быть применены только к тем негосударственным организациям, которые имеют статус юридического лица.

Модернизация экономики, внедрение инновационных технологий на предприятиях и учреждениях, передача государственных полномочий некоммерческим организациям, развитие государственных и муниципальных услуг – все это обусловливает повышенное внимание к юридическим лицам, которые наделяются важными обязанностями в сфере публичного управления. Должному выполнению

возложенных обязанностей способствуют контрольные и надзорные мероприятия, установление ответственности, в том числе административной, за невыполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей[1].

О.С. Рогачева предлагает определение административной ответственности юридических лиц как применения к организациям, которые обладают административной правосубъектностью, наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм, правил, стандартов, которые установлены государством, с целью осуждения деятельности противоправной, обеспечения выполнения обязанностей на них возложенных, предупреждения деликтов[2].

Следует уточнить, что организации, обладающие административной правосубъектностью, могут и не являться юридическими лицами. Поэтому в данном определении необходимо указать, что организации прошли государственную регистрацию, а не просто обладают правами и обязанностями, урегулированными нормами административного права.

Из перечня мер, закрепленных в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, в соответствии с ч. 2 данной статьи к юридическим лицам применяются:

1) предупреждение;

2) административный штраф;

3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

4) административное приостановление деятельности.

Такие меры, как предупреждение и приостановление деятельности, от одноименных мер административного пресечения отличаются тем, что они применяются за административное правонарушение, а не в связи с ним, в порядке, закрепленном КоАП РФ. Самой же распространенной мерой административного наказания в отношении юридических лиц является штраф, что придает административной ответственности коллективных субъектов не всегда оправданную «фискаль-

---

[1] См.: *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж, 2011. С. 129–130.

[2] Там же. С. 131.

ную направленность»[1]. Значительных размеров штрафные санкции, особенно в отношении некоммерческих организаций, следует применять при повторности совершения административного правонарушения или при наличии иных отягчающих обстоятельств. В некоторых санкциях Особенной части статей КоАП РФ, предусматривающих административные наказания в отношении юридических лиц, предупреждение закреплено как альтернатива штрафу, чтобы у правоприменителя была возможность выбора, особенно в тех случаях, когда правонарушение совершено впервые, без отягчающих обстоятельств (к которым относятся: продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное совершение однородного административного правонарушения в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания). Но применяется при этом в основном штраф.

Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ в первом полугодии 2014 г. дела об административных правонарушениях рассмотрены федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями РФ в отношении 116 тыс. юридических лиц, из них подвергнуто административным наказаниям 84,1 тыс. юридических лиц. Штрафные санкции при этом наложены на 67 тыс., и на 10,6 тыс. назначен вид административного наказания – административное приостановление деятельности[2].

В целом за 2014 г. дела об административных правонарушениях рассмотрены федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями РФ в отношении 260 тыс. юридических лиц (в 2013 году – 221 тыс. лиц). Подвергнуто административным наказаниям 186,3 тыс. юридических лиц, из них штрафные санкции наложены на 152,3 тыс. (81,7% в структуре мер наказаний в отношении юридических лиц, в 2013 году 79,5%). То есть подавляющему большинству юридических

---

[1] См., например: *Россинский Б.В.* О разграничении компетенции РФ и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 21; *Рогачева О.С.* Указ. соч. С. 130–131.

[2] См. сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/OBZOR_sudebnoy_statistiki_1_pol_2014_g_.pdf (дата обращения: 14.02.2018).

лиц, привлеченных к административной ответственности, назначен административный штраф. Кроме того, около 20,3 тыс. юридических лиц назначен вид административного наказания – административное приостановление деятельности (10,9% в структуре мер наказаний в отношении юридических лиц, в 2013 году – 22,6 тыс., 14,4%).

В статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде РФ, таким образом, среди показателей деятельности судов общей юрисдикции за 2014 г. в отношении привлечения к административной ответственности юридических лиц вообще не упоминается такая мера административного наказания, как предупреждение.

Такое же положение отражено и в Основных статистических показателях деятельности судов общей юрисдикции за 2016 г. 3 732 968 штрафов было применено к привлеченным к административной ответственности 5 430 305 субъектам. Количество предупреждений также в этом отчете не представлено[1].

Если обратиться к показателям в отношении юридических лиц, то за 2016 г. федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями было подвергнуто административным наказаниям уже 217,5 тыс. юридических лиц. При этом административные штрафы назначены 183 тыс. данных субъектов (84,1% в структуре видов наказаний, в 2015 г. – 83,1%). Около 13,7 тыс. юридических лиц назначено административное приостановление деятельности (6,3% в структуре мер наказаний в отношении юридических лиц, в 2015 году – 18,3 тыс., 8,5%)[2].

То есть положение, по сравнению со статистикой 2013–2014 гг., практически не изменилось. Возросло только количество привлеченных к административной ответственности юридических лиц и, соответственно, число штрафных санкций. Статистические данные по применению предупреждения в

---

[1] См.: Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за 2016 г. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79 (дата обращения: 14.02.2018).

[2] См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016 году. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_ statistika/2017/ Obzor__sudebnoy_statistiki_po_SOYu_za__2016_god.pdf (дата обращения: 14.03.2018).

Обзоре судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016 году по-прежнему не отражены.

Представляется, что предупреждение как административное наказание все же должно войти в практику деятельности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и активно представлено в КоАП РФ.

Для исправления данной ситуации указанный Кодекс был дополнен ст. 4.1.1, в которой предусмотрена по определенным основаниям замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением[1].

Являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 4.1.1 КоАП РФ.

Обращает на себя внимание императивный характер данной нормы, в соответствии с которой правоприменитель не вправе, а обязан будет заменить административный штраф на предупреждение, если есть на то основания.

Так, в отношении определения первичности совершения административного правонарушения и применения ст. 4.1.1 КоАП РФ Второй арбитражный апелляционный суд высказал свою позицию в постановлениях от 12 октября 2016 г. по делу № А29-379/2016 и от 18 ноября 2016 г. по делу № А82-9461/2016.

---

[1] См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4249.

В частности, в данных судебных актах было отмечено, что условиями применения правила ст. 4.1.1 КоАП РФ является в том числе наличие в деле достоверных доказательств того, что: привлеченное к ответственности лицо является субъектом малого и среднего предпринимательства; правонарушение совершено им впервые. Подтверждение статуса субъекта малого и среднего предпринимательства осуществляется данными Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства. Кроме того, согласно выводам суда, в случае отказа от применения положений ст. 4.1.1 КоАП РФ в материалах дела должны иметься доказательства того, что соответствующее лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение аналогичного правонарушения. Также должно быть доказано и то, что правонарушением был причинен вред или возникла угроза причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, причинен имущественный ущерб[1].

Вместе с тем проблема неприменения судами и органами исполнительной власти предупреждения в случае его закрепления в санкции статьи Особенной части КоАП РФ тоже может быть решена по такому пути, когда правоприменительный орган обязан обосновать свою позицию, почему применяется административный штраф, а не предупреждение. А в случае отсутствия должного основания в постановлении по делу об административном правонарушении юридическое лицо может подать жалобу на такой акт.

Таким образом, данную позицию Второго арбитражного апелляционного суда следует отразить в постановлении Пленума Верховного Суда РФ о применении меры административного наказания в виде предупреждения, разработка и приня-

[1] См.: Постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2016 г. по делу № А29-379/2016 и от 18 ноября 2016 г. по делу № А82-9461/2016. URL: http://sudact.ru/arbitral/doc/ZJYxJ4PMvANb/; http://ppt.ru/newstext.phtml?id=8193886 (дата обращения: 14.02.2018).

тие которого необходимы для исправления ситуации по преимущественному применению такой меры административного наказания, как штраф.

Кроме того, 8 апреля 2014 г. было принято постановление Конституционного Суда РФ от № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона “О некоммерческих организациях”, части шестой статьи 29 Федерального закона “Об общественных объединениях” и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда “Костромской центр поддержки общественных инициатив”, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева»[1].

В п. 4.2 данного постановления отмечается, что административные штрафы, имеющие значительные минимальные размеры, из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, превращаются в инструмент чрезмерного ограничения права собственности физических и юридических лиц, несовместимого с конституционной природой административного принуждения в правовом государстве. Таким образом, положение ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ, предусматривающее минимальные размеры административного штрафа для должностных лиц в сумме ста тысяч рублей и для юридических лиц в сумме трехсот тысяч рублей, не соответствует Конституции РФ, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой – в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначения административного наказания ниже низшего предела, установленного соответствующей санкцией, – оно не позволяет правоприменителю во всех случаях надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности об-

[1] См.: СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

стоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Федеральному законодателю надлежит, по мнению Конституционного Суда РФ, внести в КоАП РФ необходимые изменения, а впредь до их внесения размер административного штрафа, назначаемого должностным лицам и юридическим лицам за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.34, может быть снижен судом ниже низшего предела, определенного санкцией данной нормы, в случаях, когда наложение административного штрафа в установленных ею пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение имущественных прав привлекаемого к административной ответственности лица.

Данное постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. было учтено законодателем в ст. 4.1. КоАП РФ, но практика применения ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ идет по иному пути.

Так, в 2016 г. Международной правозащитной организацией Amnesty International был подготовлен доклад «Агенты народа. Четыре года действия закона об “иностранных агентах”», посвященный практике применения в России законодательства об «иностранных агентах». В докладе указывается, что за четыре года, прошедших после вступления в силу изменений в законодательство о некоммерческих организациях, касающихся «иностранных агентов» в ноябре 2012 г., 148 организаций были включены в список «иностранных агентов». Большую часть из них внесли в список в период с мая 2014 г., с того момента, когда Министерство юстиции РФ получило полномочия принудительно вносить организации в список. Только девятнадцати из этих некоммерческих организаций удалось доказать в суде, что они отказались от иностранного финансирования и их можно исключить из реестра «иностранных агентов». Однако даже в случае, если организацию исключают из этого списка, её название по-прежнему фигурирует в нём с пометкой, что она «прекратила выполнять функции иностранного агента». Закон «об иностранных агентах» всегда будет угрозой, постоянно нависающей над ней. Двадцать семь организаций после включения их в реестр «иностранных агентов»

закрылись. Комментарии с этой информацией были размещены рядом с названиями организаций, однако окончательно из этого списка их не удалили[1].

Так, в реестр «иностранных агентов» было включено несколько экологических некоммерческих организаций, не осуществляющих никакой политической деятельности. Одна из таких организаций – Региональная общественная организация «Экологическая вахта Сахалина» – была создана в 1997 г. для охраны природы и защиты экологических прав граждан. Она работала по различным проектам и программам, охватывающим сохранение лососевых рыб и среды их обитания, развитие неистощительного использования лососевых ресурсов, борьбу с браконьерством, повышение безопасности и экологических стандартов нефтегазовой отрасли, сохранение городских зеленых насаждений. Организация была исключена из указанного реестра в связи с отсутствием в ее деятельности признаков «иностранного агента», что подтвердила проверка Сахалинского территориального управления Министерства юстиции РФ в феврале 2017 г. Проверка установила, что организация еще в сентябре 2015 г. отказалась от получения иностранных денежных средств, вернула их благотворителям и с тех пор уже полтора года работает с помощью исключительно российского финансирования – добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Государственной поддержки из бюджетов различных уровней «Эковахта Сахалина» не получала. Вне зависимости от данного решения организация по-прежнему считает включение ее в реестр «иностранных агентов» в сентябре 2015 г. неправомерным и нарушающим ее законные права, в связи с чем продолжает оспаривать это в судах различных инстанций. В частности, жалоба по одному из исков «Эковахты Сахалина» к Министерству юстиции РФ поступила в Европейский суд по правам человека. Соот-

[1] Доклад Международной правозащитной организации Amnesty International «Агенты народа. Четыре года действия закона об “иностранных агентах”» опубликован на сайте Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: http://president-sovet.ru/files/06/00/0600952cd32bb8d0a1255c700ee52652.pdf (дата обращения: 14.01.2018).

ветствующие иски экологических организаций также рассматриваются Верховным Судом России[1].

В целях информирования Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Верховный Суд РФ предоставил справку по итогам обобщения судебной практики по делам, возникающим из публичных правоотношений, связанным с применением законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.34 КоАП РФ «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента».

В 2014–2015 гг. судами общей юрисдикции было рассмотрено 73 дела, и большинство из них возникло в связи с реализацией Министерством юстиции РФ полномочия по принудительному внесению в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в случае неподачи ими соответствующего заявления.

Обращение в суд некоммерческих организаций было обусловлено их несогласием с принятыми решениями или отказом в исключении из реестра. Чаще всего организации указывали, что не получали иностранного финансирования или не занимались политической деятельностью.

По ст. 19.34 КоАП РФ за 2014–2015 гг. мировыми судьями было рассмотрено 70 дел.

Статья выделяет два состава административных правонарушений:

1) осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (ч. 1);

---

[1] См.: Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека приветствует исключение «Экологической вахты Сахалина» из реестра «иностранных агентов». URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3854/ (дата обращения: 14.02.2018).

2) издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (ч. 2).

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, по ст. 19.34 КоАП РФ, подвернуто административному наказанию 70 лиц.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ, возбуждались должностными лицами Министерства юстиции РФ (его территориального органа), а ч. 2 – должностными лицами Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (его территориального органа).

В большинстве случаев дела данной категории возбуждались только в отношении юридического лица, но имели место и случаи возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.34 КоАП РФ, как в отношении юридического лица, так и в отношении должностного лица этого юридического лица.

Проведенное обобщение показало, что в целом суды правильно применяют законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Допущенные в отдельных случаях нарушения норм материального или процессуального права устранялись по результатам пересмотра судебных постановлений вышестоящими судебными инстанциями, в том числе и Верховным Судом РФ[1].

---

[1] См.: Справка Верховного Суда РФ по итогам обобщения судебной практики по делам, возникающим из публичных правоотношений, связанным с применением законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.34 КоАП РФ. URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3629/ (дата обращения: 15.02.2018).

Однако, как следует из санкций ст. 19.34 КоАП РФ, штрафы за данное правонарушение непомерно высоки для некоммерческих организаций.

Так, например, показательна ситуация, сложившаяся с союзом, а впоследствии с фондом «Женщины Дона», в отношении которого был назначен штраф в размере 300 тыс. рублей по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ. Союз «Женщины Дона» был создан в 1993 г. и занимался поддержкой гражданского населения, пострадавшего от вооруженных конфликтов на Северном Кавказе, в Армении, Грузии. «Женщины Дона» оказывали помощь беженцам с Украины, когда весной 2014 г. в Ростовскую область увеличился их поток, а глава организации Валентина Череватенко входит в группу «Гражданский Минск» по содействию мирному урегулированию конфликта на юго-востоке Украины. Союз оказался в числе первых организаций, которым прокуратура выдвинула требование о включении в реестр «иностранных агентов». Для продолжения работы была создана новая организация – фонд «Женщины Дона». Впоследствии Министерство юстиции РФ включило в реестр иностранных агентов данный фонд. Надзорное ведомство возбудило дело об административном правонарушении, а суд оштрафовал организацию на 300 тыс. рублей по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ. В июне 2016 г. в отношении Валентины Череватенко возбудили уголовное дело за неисполнение «закона об иностранных агентах» по ст. 330.1 Уголовного кодекса РФ[1] (далее – УК РФ), санкция которой предусматривает в том числе до двух лет лишения свободы.

Организацией была подана жалоба в Верховный Суд РФ на незаконное привлечение к административной ответственности за нежелание добровольно регистрироваться в реестре «иностранных агентов» по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ, в которой она просила отменить штраф в размере 300 000 рублей. Судья Верховного Суда РФ В. Меркулов вынес решение по жалобе фонда «Женщины Дона», в поддержку которого неоднократно выступал Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

---

[1] См.: Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 7 июня 2017 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2017. № 24. Ст. 3489.

Верховный Суд РФ отменил решение суда первой инстанции, сославшись на то, что административное дело в отношении фонда было рассмотрено ненадлежащим судебным органом. Так, решение о назначении штрафа было принято мировым судьей, а должно быть вынесено районным судом. На этом основании судья В. Меркулов постановил отменить предыдущие судебные решения и назначение штрафа, а производство по делу прекратить[1].

Вероятно, что если бы дело по первой инстанции было рассмотрено надлежащим судьей, то решение о назначении штрафа осталось бы в силе и значительные средства, предназначенные для благотворительности и потраченные фондом на выплату административного штрафа, так бы и не были ему возвращены. Хотя, как уже было указано, одним из условий включения в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента, является участие в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ. А в п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» прямо сказано, что к политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность.

Возникает на практике ситуация, когда в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, как раз и включаются те организации, чья деятельность в соответствии с законом не может подпадать под политическую. Исходя из приведенных выше примеров, это в основном организации, осуществляющие социальную поддержку и защиту граждан, защиту растительного и животного мира, благотворительную деятельность. Хотя в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г., п. 3.3, осуществление некоммерческой организацией деятельности в вышеназванных

[1] См.: Верховный Суд отменил незаконный 300-тысячный штраф фонду «Женщины Дона», в поддержку которого выступал СПЧ. URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/

областях, а также содействие благотворительности и добровольчество не относятся к политической деятельности, занятие которой может служить основанием для признания такой организации выполняющей функции иностранного агента, – даже если она имеет целью воздействие на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, но при условии, что эти цели не выходят за пределы (рамки) соответствующей области деятельности.

Таким образом, следует согласиться с выводами, сделанными в Заключении Комиссии по развитию некоммерческих организаций Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о правоприменительной практике Федерального закона о некоммерческих организациях, выполняющих функции «иностранного агента». В данном документе, в частности, указывается на то, что указанная правоприменительная практика – как судебная, так и Министерства юстиции РФ – противоречит Федеральному закону «О некоммерческих организациях»[1].

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. в его резолютивной части указано, что положения законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранных агентов, направлены на обеспечение прозрачности (открытости) деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ, в целях оказания воздействия – прямого или опосредованного (путем формирования общественного мнения) – на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, и не предполагают государственного вмешательства в определение предпочтительного содержания и приоритетов такой деятельности, и не означают негативную законодательную

---

news/read/3799/ (дата обращения: 15.02.2018).

[1] Заключение Комиссии по развитию некоммерческих организаций Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о правоприменительной практике Федерального закона о некоммерческих организациях, выполняющих функции «иностранного агента». URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3916/ (дата обращения: 15.02.2018).

оценку некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Вразрез с данными положениями постановления Конституционного Суда РФ было принято несколько федеральных законов, ограничивающих права некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Так, Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления»[1] были внесены изменения в Федеральный закон «О политических партиях», в том числе в ст. 30 и 31. В соответствии с данными изменениями не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также не допускается заключение политической партией, ее региональным отделением и иным структурным подразделением сделок с некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.

Также Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ были изменены ст. 11 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О выборах Президента Российской Федерации»[2], ст. 3, 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 18 апреля 2018 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[3], ст. 11 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 4 июня 2018 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[4], в соответствии с которыми участие в выборах некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не допускается.

---

[1] См.: СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.
[2] См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7545.
[3] См.: СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2018. № 17. Ст. 2432.
[4] См.: СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2018. № 24. Ст. 3417.

Существенным ограничением прав данных некоммерческих организаций явилось и принятие Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг»[1].

Статья 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» была дополнена п. 2.2, в соответствии с которым некоммерческой организацией – исполнителем общественно полезных услуг не может признаваться организация, выполняющая функции иностранного агента.

Таким образом, кроме некоторых весьма существенных для некоммерческих организаций ограничений их прав и применения контрольно-предупредительной и пресекательной мер административного принуждения, к «иностранным агентам» и соответствующим физическим лицам применяются не только меры административной, но и уголовной ответственности за нарушение порядка их деятельности.

Так, ст. 330.1 УК РФ закрепляет, что злостное уклонение от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

На наш взгляд, это не соответствует принципам, на которых базируется юридическая ответственность:

принципу справедливости ответственности, который имеет своё, хотя обобщённое, но вполне ясное содержание, выражающееся в законодательной и правоприменительной деятельности, в правомерном поведении различных

[1] См.: СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4220.

субъектов общественных отношений[1]. Представляется, что ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в соответствующий реестр, данный принцип нарушает. Получается, что сама организация должна определять необходимость включения ее в данный реестр. При этом она может добросовестно считать себя не подпадающей под признаки «иностранного агента», тем более что в законодательстве закреплены соответствующие исключения и на этот счет есть вышеназванные разъяснения Конституционного Суда РФ. В этом случае Министерство юстиции РФ, давая юридическую оценку ситуации на профессиональной основе, включает ее в реестр, что уже и является мерой принуждения. При рассмотрении же дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ судами, как правило, назначается проведение соответствующих экспертиз или опрашиваются специалисты, которые на основе специальных знаний делают заключения о том, является ли деятельность организации политической. То есть определение того факта, является ли деятельность организации подпадающей под признаки «иностранного агента», осуществляется судьей на основе экспертного заключения и материалов дела, которые были подготовлены прокурорскими работниками, специалистами органов юстиции[2].

Предполагается, что всю эту сложную работу должна проделать сама организация, не имеющая в своем штате таких специалистов, чтобы включить себя в реестр в добровольном порядке;

принципу недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение – принцип non bis in idem (не дважды за одно)[3]. Это принцип

---

[1] См.: *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности: монография. СПб., 2007. С. 313.

[2] См., например, Постановление по делу об административном правонарушении судьи Фрунзенского районного суда г. Саратова от 3 мая 2018 г. по делу № 5-3/2018. URL: http://sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 26.06.2018).

[3] См., например: *Дмитриев Ю.А., Кузьмин И.Ф., Лазарев В.В. и др.* Общая теория права: учеб. для вузов. М., 1998. С. 325–327.

запрета двойного наказания[1]. А ответственность за нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, предусмотрена как административная, так и уголовная.

В связи с вышеизложенным применение административной ответственности по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ противоречит принципам справедливости юридической ответственности и недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение, и данная норма должна быть исключена из КоАП РФ.

В целях совершенствования материально-правовых основ административной ответственности, оптимизации механизма производства по делам об административных правонарушениях депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным и В.Н. Плигиным был представлен Проект Общей части КоАП РФ. Можно согласиться с его разработчиками в части предложения установления новых видов административных наказаний, введение которых давно напрашивалось, в том числе и принудительной ликвидации юридического лица[2].

В указанном проекте КоАП РФ[3] содержится ст. 4.17, которая называется «Ликвидация юридического лица или прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя». В соответствии с данной статьей ликвидация юридического лица назначается судом за грубые административные правонарушения в случаях, предусмотренных статьями (частями статей) раздела II Кодекса, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Существует и противоположная точка зрения по поводу закрепления данной санкции в КоАП РФ, в соответствии с которой в этом кроется коррупционная со-

---

[1] См.: *Лазарев В.В.* Теория права и государства. М., 1996. С. 245.

[2] См.: *Лакаев О.А.* Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам Второй ежегодной Междунар. научно-практ. конференции (Саратов, 1 ноября 2015 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2015. С. 31–33.

[3] См.: Проект федерального закона Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть), внесен в Государственную Думу РФ 20 января 2015 г. URL: http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/039188E64FEB3F8443257DD3004740F6/$FILE/703192-6.PDF?OpenElement (дата обращения: 14.02.2018).

ставляющая и нужно четко прописать, что если, например, говорится о приостановлении деятельности, то она должна применяться в отношении конкретного цеха, на котором зафиксировано правонарушение, а не в целом в отношении юридического лица, которое может в результате обанкротиться[1].

Представляется, что закрепление данной меры в КоАП РФ необходимо, но в статье, ей посвященной, должен быть отражен термин «принудительная ликвидация юридического лица», так как только этот вид ликвидации будет являться мерой административного принуждения.

В целом понятие ликвидации дано в ст. 61 ГК РФ, в соответствии с которой ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода обязанностей, прав к другим лицам в порядке правопреемства. Решение при этом может быть принято как учредителями организации, так и судом.

Таким образом, федеральным законодательством регулируется процедура ликвидации и в добровольном, и в принудительном порядке.

В связи с этим следует выделить:

1) нормы права, которые регулируют добровольный порядок ликвидации организации;

2) правовые нормы, закрепляющие ликвидацию как меру административного принуждения, то есть в судебном порядке.

Правовое закрепление принудительной процедуры необходимо для того, чтобы защитить от нарушения права и законные интересы граждан, права организаций, а также интересы государства.

В отношении общественного объединения процедура ликвидации была закреплена еще Законом СССР «Об общественных объединениях». Более детально данный вопрос был урегулирован федеральным законодательством об общественных объединениях в частности, и о некоммерческих организациях в целом.

Но не все отношения, которые возникают при ликвидации негосударственной организации будут являться правовыми, а, следовательно, и административ-

[1] См.: Из проекта Общей части нового КоАП РФ может быть исключено административное наказание в виде ликвидации организации. URL: http://www.garant.ru/news/

но-правовыми. Так, например, ими не будут те отношения, которые урегулированы ее уставом, так как все вопросы решаются организацией самостоятельно без вмешательства органов государственной власти. К административно-правовым относятся отношения, возникающие в связи с тем, что хотя и ликвидация происходит в добровольном порядке, но при этом они урегулированы административными правовыми нормами. Например, после принятия организацией, являющейся юридическим лицом, решения о ликвидации, она в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» должна направить его в органы Федеральной налоговой службы для исключения соответствующей записи из Единого государственного реестра юридических лиц.

Так, ст. 20 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусматривает, что сообщение учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшими решение о ликвидации юридического лица, о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации, осуществляется в течение трех рабочих дней после даты принятия решения о ликвидации юридического лица путем направления уполномоченным ими или им лицом, имеющим право без доверенности действовать от имени юридического лица, в регистрирующий орган по месту нахождения ликвидируемого юридического лица уведомления о принятии решения о ликвидации юридического лица с приложением такого решения в письменной форме.

Регистрирующий орган вносит в Единый государственный реестр запись о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации. С этого момента не допускается государственная регистрация изменений, вносимых в его учредительные документы, а также государственная регистрация юридических лиц, учредителем которых выступает указанное юридическое лицо, или внесение в Единый государственный реестр записей в связи с реорганизацией юридических лиц, участником которой оно является.

619937/#ixzz4mXeRhUva (дата обращения: 14.03.2018).

Пункт 6 ст. 22 указанного Закона говорит о том, что ликвидация юридического лица считается завершенной, а юридическое лицо – прекратившим свою деятельность после внесения об этом записи в Единый государственный реестр. Регистрирующий орган публикует информацию о ликвидации юридического лица. В случае же поступления в регистрирующий орган из суда или арбитражного суда судебного акта о принятии к производству искового заявления, содержащего требования, предъявленные к юридическому лицу, находящемуся в процессе ликвидации, государственная регистрация юридического лица в связи с его ликвидацией не осуществляется до момента поступления в регистрирующий орган решения (иного судебного акта, которым завершается производство по делу) по такому исковому заявлению (ч. 5 ст. 20 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Таким образом, в принудительном порядке негосударственная организация – юридическое лицо ликвидируется исключительно судом.

Как отмечал Юдин Ю.А., ликвидация или принудительное прекращение деятельности является наиболее серьезным ограничением свободы для объединения[1]. Поэтому важно то, что ликвидация в принудительном порядке осуществляется судом. Это гарантирует соблюдение прав организаций при применении данной меры. Поэтому роль суда как гаранта процессуального соблюдения прав лиц юридических при их ликвидации на сегодняшний день нельзя отрицать. Суды были и должны оставаться ключевым звеном в механизме обеспечения демократии[2].

О значимости данного вопроса свидетельствует также и то, что базовые положения, посвященные основаниям ликвидации организаций, закреплены в Конституции РФ в ст. 13, в соответствии с которой запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостно-

---

[1] См.: *Юдин Ю.А.* Указ. соч. С. 97–98.

[2] См.: *Путин В.В.* Суд – это власть. Власть огромная и ко многому обязывающая // Российская юстиция. 2000. № 3. С. 1.

сти РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Вместе с тем нормы, регулирующие основания принудительной ликвидации юридических лиц и ее процедуру, содержатся в различных нормативных актах.

Так, ч. 3 ст. 61 ГК РФ называет следующие случаи, когда юридическое лицо ликвидируется по решению суда:

1) по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, в случае признания государственной регистрации юридического лица недействительной, в том числе в связи с допущенными при его создании грубыми нарушениями закона, если эти нарушения носят неустранимый характер;

2) по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, в случае осуществления юридическим лицом деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо при отсутствии обязательного членства в саморегулируемой организации или необходимого в силу закона свидетельства о допуске к определенному виду работ, выданного саморегулируемой организацией;

3) по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, в случае осуществления юридическим лицом деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции РФ, либо с другими неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов;

4) по иску государственного органа или органа местного самоуправления, которым право на предъявление требования о ликвидации юридического лица предоставлено законом, в случае систематического осуществления общественной организацией, общественным движением, благотворительным и иным фондом, религиозной организацией деятельности, противоречащей уставным целям таких организаций;

5) по иску учредителя (участника) юридического лица в случае невозможности достижения целей, ради которых оно создано, в том числе в случае, если осуществление деятельности юридического лица становится невозможным или существенно затрудняется;

6) в иных случаях, предусмотренных законом.

Статья 34 Федерального закона «О защите конкуренции» предусматривает последствия нарушения порядка получения предварительного согласия антимонопольного органа на осуществление сделок, иных действий, а также порядка представления в антимонопольный орган уведомлений об осуществлении сделок, определенных действий, которые подлежат контролю со стороны государства. Организация при условии ее создания без получения предварительного согласия антимонопольного органа, в том числе в результате слияния или присоединения коммерческих структур, в случаях, указанных в ст. 27 данного закона, должна быть ликвидирована, либо реорганизована в форме разделения, выделения в судебном порядке при условии подачи иска органом антимонопольным, если ее создание привело или может привести к тому, что конкуренция будет ограничена, в том числе и по результатам возникшего или усилившегося доминирующего положения.

Часть 10 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предусматривает, что неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок сведений, предусмотренных данной статьей, является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации.

Главой 27 КАС РФ регулируются особенности производства по административным делам, в том числе о ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации.

В соответствии с ч. 1 ст. 263 КАС РФ такое административное дело подлежит рассмотрению в течение одного месяца со дня принятия административного искового заявления к производству суда.

Статья 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» предусматривает, что ликвидация общественного объединения осуществляется по следующим основаниям:

нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;

неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;

неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Можно выделить два вида оснований применения к общественным объединениям такой принудительной меры, как их ликвидации по решению суда.

Первый вид оснований ликвидации данных негосударственных организаций связан с последствиями приостановления деятельности общественного объединения. В случае неустранения в установленный срок общественным объединением нарушений, послуживших основанием приостановления его деятельности, уполномоченный на то орган вносит в суд административный иск о его ликвидации. Как уже было рассмотрено выше, приостановление деятельности общественного объединения осуществляется либо органом юстиции, либо прокурором соответствующего уровня. Следовательно, они также вправе, а одновременно и обязаны выступить с инициативой о ликвидации в судебном порядке общественного объединения.

Второй вид оснований ликвидации общественных объединений также регулируется ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» и связан с неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов

либо систематическим осуществлением общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям, нарушением прав и свобод человека и гражданина.

Получается ситуация, когда при ликвидации объединения общественного органы юстиции, прокуратуры, судебные органы могут руководствоваться и ст. 61 Гражданского кодекса РФ, и ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях».

Следует согласиться с мнением о том, что основная задача совершенствования правового института ликвидации организаций связана с необходимостью наполнить его реальным содержанием, отличным от гражданско-правового института ликвидации[1].

Предлагается все основания принудительной ликвидации юридических лиц аккумулировать в едином нормативном акте – КоАП РФ, где также, соответственно, будет закреплена и процедура применения данной меры.

Вместе с тем от ликвидации организации необходимо отличать процедуры прекращения их деятельности в судебном и административном порядке.

В соответствии со ст. 21.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» юридическое лицо, которое в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, не представляло документы отчетности, предусмотренные налоговым законодательством и не проводило, хотя бы по одному счету в банке операций, по факту признается свою деятельность прекратившим. Такой субъект исключается из Единого государственного реестра юридических лиц в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом. Таким образом, к юридическому лицу применяется такая мера административного принуждения, как признание его прекратившим деятельность. Данную меру отличает от ликвидации то, что она реализуется в админи-

[1] См.: *Мельник Т.Е.* Приостановление и запрет деятельности общественных объединений: направления совершенствования // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 106.

стративном, а не в судебном порядке по вышеназванным основаниям и, по сути, является пресекательной, а не мерой ответственности.

Если же общественное объединение неоднократно не представляет в установленный срок обновленные сведения, необходимые для внесения изменений в Единый государственный реестр юридических лиц, то это является основанием для обращения органов Министерства юстиции РФ в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц[1]. Данная мера также будет пресекательной и применяется по отличным от ликвидации основаниям, хотя и субъект применения здесь един – это суд. Суд, таким образом, подтверждает своим решением фактическое прекращение деятельности общественного объединения как юридического лица, которое не выполняет соответствующих обязанностей.

Статьей 16 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 18 апреля 2018 г.) «О средствах массовой информации»[2] регулируется такая мера административного принуждения, как прекращение деятельности средства массовой информации в качестве юридического лица. Так, деятельность данной организации может быть прекращена судом в порядке административного судопроизводства по иску регистрирующего органа. Основанием для прекращения являются осуществляющиеся редакцией неоднократно в течение года нарушения требований ст. 4 данного закона, по поводу которых органом регистрирующим делались предупреждения в письменном виде учредителю, редакции (главному редактору), а также то, что не исполнялись постановления о приостановлении деятельности, вынесенные судом в отношении средства массовой информации. Эта мера отличается тем, что применяется только к данному специальному субъекту.

Другая, схожая с ликвидацией мера административного принуждения, напротив, применяется только к организациям, которые не являются юридическими лицами. Эта мера – запрет деятельности общественных объединений. Ста-

---

[1] См. ст. 29 Федерального закона «Об общественных объединениях».

[2] См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2018. № 17. Ст. 2432.

тья 44 Федерального закона «Об общественных объединениях» устанавливает, что порядок и основания ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом. Таким образом, данная мера будет применяться в том порядке, в котором применяется и ликвидация юридических лиц судом.

Заявление в суд о ликвидации иных юридических лиц (кроме названных в гл. 27 КАС РФ) подается и рассматривается в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом РФ[1].

В юридической литературе мнения об отнесении принудительной ликвидации юридического лица к мерам административной ответственности высказывались неоднократно[2]. Данная мера отвечает всем необходимым признакам административных наказаний. И.В. Максимов называет следующие их признаки: 1) это мера ответственности, установленная государством; 2) она применяется только **за** совершение правонарушения административного; 3) может быть применена к лицу, которое признано виновным в его совершении; 4) это кара, заключающаяся в лишении, ограничении прав, свобод нарушителя; 5) носит характер личный, не затрагивает интересы других лиц[3]. Все вышеназванные признаки будут справедливы и для принудительной ликвидации юридического лица. Особо же по своей значимости И.В. Максимовым выделяется такой признак, как кара: «Пожалуй, одним из определяющих и в то же время отличительных признаков любых мер публично-правовой ответственности является качественное и количественное содержание их правоограничений, то есть признак их содержательной обусловлен-

---

[1] См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

[2] См.: *Дымченко В.И.* Административная ответственность предприятий и организаций. Владивосток, 1985. С. 40; *Краснов А.В.* Правовые санкции в экономической сфере: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 1999. С. 21; *Адушкин Ю.С.* Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 209–220; *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства. Саратов, 2010. С. 121.

[3] См.: *Максимов И.В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система. Саратов, 2003. С. 191.

ности карой»[1]. И как раз по этому критерию автор и предлагает отличать гражданско-правовые санкции, правоограничения которых эквивалентны вреду, нанесенному правонарушителем, от мер публично-правового содержания: «Что же касается карательных санкций, то их содержание выходит за рамки возмещения вреда, и аккумулирует в себе превосходящие сумму такого возмещения правоограничения, которые по своему характеру не однородны содержанию противоправного деяния и переходят в сферу наказания»[2].

Принудительная ликвидация негосударственной организации – это одна из самых серьезных мер принуждения, к ним применяемых. После нее данный субъект уже не сможет вступить в правоотношения, включая и административно-правовые. Таким образом, она означает ликвидацию административно-правового статуса негосударственной организации. Этим и определяется карательный характер меры. Она предусматривает превалирующие над вредом, причиненным правонарушением, ограничения правовых возможностей нарушителя[3]. У последнего после применения данной меры таковые возможности будут просто отсутствовать. Как справедливо отмечает А.Ю. Соколов, ликвидацию юридического лица можно определить как меру административной ответственности, направленную на прекращение юридического лица[4].

Все вышеизложенное доказывает, что по своей сути принудительная ликвидация юридического лица – мера административного наказания, но чем конкретнее формулирует законодательство ее основания, тем меньше возможностей для принятия дискреционного решения[5].

Можно согласиться с мнением Н.В. Макарейко о том, что закрепление исчерпывающего перечня мер административного принуждения выступает в качестве важного фактора установления его пределов, а применение административного принуждения влечет за собой правоограничения и субъекту государственно-

---

[1] Там же. С. 196.

[2] Там же.

[3] См.: Там же. С. 197.

[4] См.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства. Саратов, 2010. С. 133.

[5] См.: *Юдин Ю.А.* Указ. соч. С. 98.

го контроля запрещено выходить за его пределы. В действующем законодательстве о государственном контроле, отмечает автор, определены виды мер административного принуждения, которые могут быть применены в ходе его осуществления, и, учитывая то обстоятельство, что механизм реализации мер административного принуждения содержится в подзаконных нормативных правовых актах, важно, чтобы на уровне подзаконного нормативного правового регулирования не были закреплены «дополнительные» меры административного принуждения[1].

Таким образом, перечень административных наказаний должен быть дополнен такой мерой административной ответственности, как ликвидация юридического лица (см. приложение 6), а в Особенную часть КоАП РФ должны быть включены соответствующие составы административных правонарушений – основания административной ответственности, при наступлении которых следует ликвидация.

В Особенную часть КоАП РФ также в качестве одного из составов административных правонарушений, предусматривающих принудительную ликвидацию как административное наказание, необходимо включить такой состав, который будет устанавливать ответственность за неправомерное присвоение публичных полномочий (см. приложение 6). Так, например, в 2016 г. негосударственная организация Фонд поддержки предпринимательских инициатив организовывала вручение премий, медалей и дипломов «Добросовестный налогоплательщик». Эту премию могли получить любые организации, независимо от их добросовестности по выполнению обязанности по уплате налогов. Главное – соискателем должен быть уплачен взнос – 94 тысячи рублей в доход фонда. За эту сумму названный титул получали в том числе и государственные организации, тратящие на данные цели бюджетные деньги. Несмотря на то что Фонд поддержки предпринимательских инициатив был ликвидирован 12 августа 2016 г., деятельность по сбору денег и организации вручения премии была продолжена[2].

---

[1] См.: *Макарейко Н.В.* Указ. соч. С. 317.

[2] См.: За звание добросовестного налогоплательщика потребовали взнос. URL: https://news.rambler.ru/economics/34879950-za-zvanie-dobrosovestnogo-nalogoplatelschika-potrebovali-vznos/?updated (дата обращения: 15.05.2018).

Так, предприятию лесоперерабатывающей промышленности Акционерное общество «Красный якорь» с юридическим адресом в г. Москве были представлены такие награды, как «Диплом Министерства лесного хозяйства Кировской области, Союза лесопромышленников и лесоэкспортеров Кировской области, Кировской областной организации профсоюза работников лесных отраслей РФ – победитель областного смотра-конкурса среди организаций лесопромышленного комплекса и лесного хозяйства Кировской области в честь профессионального праздника – Дня работников леса в номинации “Деревообрабатывающие предприятия”»; Диплом конкурса в сфере охраны окружающей среды среди Кировских промышленных предприятий, организованного Вятской торгово-промышленной палатой, Министерством охраны окружающей среды Кировской области и Управлением Росприроднадзора по Кировской области; Почетная медаль «Национальный знак качества “Выбор России: Образцовый налогоплательщик”» Фонда содействия развитию предпринимательства за соблюдение налоговой дисциплины и значительный вклад в федеральный и региональный бюджеты; Диплом лауреата национального рейтинга «Налогоплательщик года 2017» Фонда содействия развитию предпринимательства и промышленности[1].

Если первые две награды акционерному обществу предоставлены вполне законно, но не логично, так как деревообрабатывающее предприятие не может по определению вносить вклад в охрану окружающей природной среды и относиться к «работникам леса», то предоставление последних двух является нарушением законодательства, а именно – незаконной деятельностью по присвоению публичных полномочий, которыми организация не наделяется в соответствии с законом, а значит, должна нести за это ответственность.

Следует отметить, что последний сертификат награждения Почетной медалью «Национальный знак качества “Выбор России: Образцовый налогоплательщик”» датирован 19 марта 2018 г., что свидетельствует о продолжении фондом

[1] См. сайт Акционерного общества «Красный якорь». URL: http://jakor.ru/nagrady/ (дата обращения: 15.05.2018).

своей незаконной деятельности, но уже под несколько другим названием – Фонд содействия развитию предпринимательства и промышленности[1].

На сайте фонда указывается, что лауреаты диплома «Налогоплательщик года» включаются в Федеральный реестр добросовестных налогоплательщиков[2].

Также с целью обеспечения должного применения такой меры административного наказания, как предупреждение, предлагается дополнить ст. 3.4 КоАП РФ частью 4, содержащей обязанность судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, применить предупреждение, если в деле есть обстоятельства, предусмотренные ч. 2 данной статьи, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях в качестве альтернативы к административному штрафу или иному наказанию. Если же в указанных случаях применяется административный штраф или иное наказание, то позиция судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, должна быть соответствующим образом обоснована (см. приложение 6).

Реализация данных предложений будет способствовать улучшению общественного «климата» в нашей стране, позволит более эффективно использовать принцип «не навреди» излишним правовым регулированием. При этом более четким будет механизм действия государства в отношении применения мер принуждения к негосударственным организациям, что соотносится с авторской Концепцией основных направлений совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации (см. приложение 1).

---

[1] См.: Там же.

[2] См. сайт Общественного объединения «Фонд содействия развитию предпринимательства и промышленности». URL: http://www.fsrp.ru/project.html (дата обращения: 15.05.2018).

Заключение

Мировые тенденции качественного изменения государственности отражаются и на процессах, происходящих в России.

Такие изменения обусловлены рядом факторов:

1) перерождением приватизации материальных благ в приватизацию государства, в передачу его функций негосударственным субъектам;

2) конкуренцией не только между публичным и негосударственным секторами, но и внутри непосредственно публичного сектора;

3) децентрализацией, которая выражается в виде фрагментации государственного аппарата: образование саморегулируемых организаций, переход государственных структур в негосударственные;

4) модификацией регулирующей функции государства под влиянием глобализации, при этом международные конвенции начинают довлеть над правом национальным, что вызывает интернационализацию источников и появление правовых трафаретов, используемых в различных странах[1].

В этих условиях перехода от традиционных идей государственного управления к подходу, рассматриваемому как равноправное сотрудничество государственных и негосударственных структур, автором по-иному рассмотрено понятие негосударственной организации как субъекта административного права.

Виды субъектов данной отрасли права выделяются с позиции степени наличия у них властных полномочий и классифицируются следующим образом: государственно-территориальные образования; государственные организации (их должностные лица); общественно-государственные организации; негосударственные организации, наделенные отдельными публичными полномочиями; негосударственные организации и физические лица, не наделенные публичными полномочиями.

Автором показано, что традиционно рассматриваемые признаки негосударственных организаций, такие как отсутствие государственно-властных

[1] См.: *Талапина Э.В.* Указ. соч. С. 5–8.

полномочий, финансирования со стороны государства, трансформируются в условиях перехода к качественно изменившемуся его управлению. Поэтому среди признаков негосударственных организаций рассмотрены прежде всего такие, как: 1) выступление от своего имени, а не от имени государства; 2) выполнение собственных прав и обязанностей в административно-правовых отношениях, в том числе и способствование решению государственных задач; 3) отсутствие государственно-властных полномочий, при этом и возможность наделения публичными полномочиями.

В связи с этим в классификационных критериях негосударственных организаций выделяются некоторые новые критерии, а именно: 1) наличие у организаций публичных полномочий; 2) особенности административно-правового статуса негосударственных организаций.

Первый критерий позволил автору сформулировать понятия коммерческой и некоммерческой негосударственной организации, наделенной публичными полномочиями.

Последний критерий определил выделение специальных административно-правовых статусов данных организаций и некоторые предложения по основным направлениям совершенствования административно-правового регулирования их статуса, не вдаваясь в сущность особенностей такого регулирования. Эти направления могут быть развиты в дальнейших исследованиях как самого автора, так и других ученых.

На основе проведенного анализа специальных прав и обязанностей негосударственных организаций определены такие виды их специальных административно-правовых статусов, как:

1) специальные статусы негосударственных организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимся к организационной стороне их деятельности (статусы организаций, созданных в определенных организационно-правовых формах (производственных кооперативов, публичных акционерных обществ, политических партий и т.д.);

2) специальные статусы организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися к содержательной стороне их деятельности (статус негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями; социально ориентированных организаций; негосударственных организаций, вовлеченных в процесс общественного контроля, и др.);

3) смешанные специальные статусы организаций, выделение которых обусловлено критериями, относящимися и к организационной, и к содержательной сторонам их деятельности (статус организаций, выполняющих функции иностранных агентов, и др.).

Так, одним из перспективных направлений административно-правового регулирования является деятельность тех негосударственных организаций, которые наделены публичными полномочиями. Здесь требуется классифицировать организации, которые могут быть ими наделены, унифицировать действующее законодательство по данным вопросам, что может быть предметом дальнейших исследований.

Предложения совершенствования правового регулирования негосударственных организаций как субъектов административного права сформулированы автором в рамках выделения элементов их статуса, к которым отнесены следующие составляющие: целевая составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций, включающая цели деятельности негосударственных организаций, принципы административно-правового регулирования их статуса; организационная составляющая, которая содержит нормы, регулирующие способы создания негосударственных организаций; содержательная составляющая: права негосударственных организаций, гарантии их реализации, обязанности организаций; охранительная составляющая: меры административного принуждения, применяемые к негосударственным организациям. Данные предложения впоследствии также могут быть развиты в дальнейших исследованиях отдельных аспектов этой структуры.

Одним из основных перспективных направлений совершенствования административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций является осуществление контрольно-надзорной деятельности государства в отношении них, а также дальнейшее совершенствование механизмов общественного контроля.

Таким образом, диссертационная работа будет способствовать развитию теоретических исследований административно-правового статуса негосударственных организаций, совершенствованию правовой регламентации данного института.

Библиографический список использованных источников

Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека: принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

2. Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций, принятая Советом Европы 24 апреля 1986 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.coe.int/ru/web/conventions/ full-list/-/conventions/treaty/124 (дата обращения: 25.01.2016).

3. Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

4. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г. «Мероприятия по консультации с неправительственными организациями», Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1297 (XIV) от 23 мая 1968 г. «Неправительственные организации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/ ecosoc/docs/1968resolutions.shtml (дата обращения: 25.01.2016).

5. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1996/31 от 25 июля 1996 г. «Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями». [Электронный ресурс]. URL: http://www.un. org/ru/ecosoc/docs/1996resolutions.shtml (дата обращения: 25.01.2016).

6. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.). [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/ charter/chapter10.shtml (дата обращения: 25.01.2017).

Нормативные акты Российской Федерации

7. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ,

от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

8. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2017. № 1 (ч. I). Ст. 2.

9. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 5 февраля 2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 549.

10. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

11. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О военных судах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4154.

12. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4153.

13. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 15 февраля 2016 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550; 2016. № 7. Ст. 896.

14. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (ред. от 29 июня 2018 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ.1993. № 10. Ст. 357; СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3954.

15. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23 мая 2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2018. № 22. Ст. 3040.

16. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 18. Ст. 2584.

17. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 97-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2018. № 7. Ст. 968.

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2018. № 18. Ст. 2573.

19. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

20. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 2005 . № 1 (ч. 1). Ст. 14; 2018. № 24. Ст. 3401.

21. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; 2017. № 27. Ст. 393.

22. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

23. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-I (ред. от 27 июня 2018 г.) «О банках и банковской деятельности» // Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357; СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3950.

24. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 18 апреля 2018 г.) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2018. № 17. Ст. 2432.

25. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 29 июля 2017 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4787.

26. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888; СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7562.

27. Закон РФ от 19 июня 1992 г. № 3085-1 (ред. от 2 июля 2013 г.) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1788; СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3477.

28. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 29 июля; СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7562.

29. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-I (ред. от 23 апреля 2018 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2557.

30. Закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-I (ред. от 30 декабря 2015 г.) «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1309; 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 71.

31. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (ред. от 30 октября 2017 г.) «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168; 2017. № 45. Ст. 6581.

32. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20 декабря 2017 г.) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2017. № 52 (ч. 1). Ст. 7927.

33. Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

34. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340; 2018. № 7. Ст. 975.

35. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4828.

36. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 61.

37. Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. 23 апреля 2018 г.) «О сельскохозяйственной кооперации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870; 2018. № 18. Ст. 2560.

38. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; 2018. № 18. Ст. 2557.

39. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2018. № 7. Ст. 975.

40. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4216.

41. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. 23 апреля 2018 г.) «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2018. № 18. Ст. 2560.

42. Федеральный закон от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ (ред. от 30 ноября 2011 г.) «О производственных кооперативах» // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321; 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7040.

43. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (ред. от 4 ноября 2014 г.) «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965; 2014. № 45. Ст. 6146.

44. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2018. № 7. Ст. 975.

45. Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «Об обществах с ограниченной ответственностью» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785; 2018. № 18. Ст. 2557.

46. Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4270.

47. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ (ред. 7 марта 2018 г.) «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071; 2018. № 11. Ст. 1584.

48. Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общественных объединениях”» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3608.

49. Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 115-ФЗ (ред. от 21 марта 2002 г.) «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3611; 2002. № 12. Ст. 1093.

50. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4770.

51. Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об экспортном контроле» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4342.

52. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (ред. от 27 июня 2018 г.) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122; 2018. № 27. Ст. 3947.

53. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О политически партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7546.

54. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 23 мая 2018 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431; 2018. № 22. Ст. 3041.

55. Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ (ред. 31 декабря 2017 г.) «Об инвестиционных фондах» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 70.

56. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4818.

57. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 18 апреля 2018 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референду-

ме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2018. № 17. Ст. 2432.

58. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23 ноября 2015 г.) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6680.

59. Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 г.) «Об объединениях работодателей» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741; 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6721.

60. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7545.

61. Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ (ред. от 23 июня 2014 г.) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249; 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

62. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 3 июля 2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Российская газета. 2018. 6 июля.

63. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2015. № 48 (ч. 1). Ст. 6718.

64. Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (ред. от 1 мая 2017 г.) «О государственной службе российского казачества» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245; 2017. № 18. Ст. 2659.

65. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 18 апреля 2018 г.) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2018. № 17. Ст. 2431.

66. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27 ноября 2017 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2017. № 49. Ст. 7327.

67. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434; 2018. № 24. Ст. 3402.

68. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 28 апреля 2018 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448; 2018. № 18. Ст. 2572.

69. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ (ред. от 31 мая 2010 г.) «О Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3753; 2010. № 23. Ст. 2789.

70. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 89.

71. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4293.

72. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2018. № 18. Ст. 2564.

73. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 7.

74. Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О кредитной кооперации» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3627; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4225.

75. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ (ред. от 21 ноября 2011 г.) «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4180; 2011. № 48. Ст. 6728.

76. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) «О клиринге и клиринговой деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904; 2018. № 24. Ст. 3399.

77. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 87.

78. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) «О хозяйственных партнерствах» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7058; 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4084.

79. Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» // СЗ РФ. 2012 . № 15. Ст. 1721.

80. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2018. № 24. Ст. 3417.

81. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 81.

82. Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

83. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 39.

84. Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.

85. Федеральный закон от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

86. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

87. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3852; 2017. № 50 (ч. 3). Ст. 7563.

88. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ (ред. от 1 июля 2018 г.) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4169; 2018. № 28. Ст. 4139.

89. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4220.

90. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4249.

91. Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 727 (ред. от 21 апреля 1997 г.) «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2470; Российская газета. 1997. 24 апр.

92. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. 28 мая 2018 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; 2018. № 23. Ст. 3261.

93. Указ Президента РФ от 11 декабря 2015 г. № 617 «О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации “Российское общество «Знание»”» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7145.

94. Указ Президента РФ от 8 августа 2016 г. № 398 (ред. от 1 июля 2017 г.) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» // СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5164; 2017. № 27. Ст. 4023.

95. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

96. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (ред. от 14 июня 2018 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961; 2018. № 26. Ст. 3847.

97. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 (ред. от 30 мая 2013 г.) «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. 2). Ст. 1869; 2013. № 23. Ст. 2914.

98. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 (ред. от 9 сентября 2016 г.) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3706; 2016. № 38. Ст. 5542.

99. Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 55 «Об утверждении устава открытого акционерного общества “РОСНАНО”» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 986.

100. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 (ред. от 27 марта 2018 г.) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3168; 2018. № 15 (ч. 1). Ст. 2113.

101. Постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 (ред. от 23 декабря 2014 г.) «Об утверждении Положения о федеральном государственном

надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4130; 2015. № 1 (ч. 2). Ст. 245.

102. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10 февраля 2017 г.) «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2017. № 8. Ст. 1245.

103. Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «О плане мероприятий (“дорожной карте”) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в РФ на 2016–2017 гг.» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

104. Приказ Министерства юстиции РФ от 30 декабря 2011 г. № 455 (ред. 21 ноября 2017 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции РФ государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» // Российская газета. 2012. 16 марта. [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.12.2017).

105. Приказ Министерства юстиции РФ от 30 декабря 2011 г. № 456 (ред. от 21 ноября 2017 г.) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 16 марта. [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 01.12.2017).

106. Приказ Министерства юстиции РФ от 30 ноября 2012 г. № 223 «О Порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. 2012. 3 дек.

107. Приказ Министерства юстиции РФ от 3 марта 2014 г. № 25 (ред. от 14 февраля 2018 г.) «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Феде-

рации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 21 марта. [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.02.2018).

108. Приказ Министерства финансов РФ от 30 марта 2015 г. № 50н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах». [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 06.05.2015).

109. Приказ Министерства финансов РФ от 30 сентября 2016 г. № 169н (ред. от 20 апреля 2018 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств». [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 22.06.2018).

Региональное законодательство

110. Закон Саратовской области от 13 марта 2001 г. № 9-ЗСО (ред. от 27 декабря 2013 г.) «О государственной поддержке общественных объединений в Саратовской области» // Информ. бюл. Саратовской областной Думы. 2001. № 36. С. 40; Собр. законодательства Саратовской области. 2001. № 3. С. 205; 2013. № 54. Дек. С. 12801.

111. Закон Удмуртской Республики от 11 ноября 2003 г. № 49-РЗ (ред. от 10 апреля 2015 г.) «О взаимодействии органов государственной власти Удмуртской Республики с негосударственными некоммерческими организациями» // Известия Удмуртской Республики. 2004. 3 февр.

112. Закон г. Москвы от 12 июля 2006 г. № 38 (ред. от 15 мая 2013 г.) «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосудар-

ственными некоммерческими организациями» // Ведомости Московской городской Думы. 2006. № 8.

113. Постановление главы администрации Хабаровского края от 29 августа 2000 г. № 307 «Об утверждении Положения о постоянно действующей рабочей группе по контролю за деятельностью общественных объединений и религиозных организаций» признано утратившим силу Постановлением Губернатора Хабаровского края от 16 июля 2015 г. № 62. [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/465324315 (дата обращения: 23.10.2017).

114. Постановление Губернатора Самарской области от 3 июля 2003 г. № 252 «О концепции партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества». [Электронный ресурс]. URL: http://samara.regnews.org/doc/me/oo.htm (дата обращения: 11.11.2016).

115. Постановление губернатора Хабаровского края от 28 июля 2005 г. № 163 «О взаимодействии органов государственной власти края и местного самоуправления с предпринимательскими структурами Хабаровского края». [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/995114279 (дата обращения: 11.11.2016).

116. Закон Краснодарского края от 5 апреля 2010 г. № 1946-КЗ (ред. от 19 декабря 2016 г.) «О государственной поддержке инновационной деятельности в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 2010. 8 апр.

117. Постановление Губернатора Хабаровского края от 10 марта 2016 г. № 24 «О совете при Губернаторе Хабаровского края по взаимодействию с некоммерческими организациями». [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/465331156 (дата обращения: 20.05.2017).

Учредительные акты организаций и общественных объединений

118. Устав Общероссийской общественной организация «Российский Союз Молодежи». [Электронный ресурс]. URL: http://www.ruy.ru/organization/charter/ (дата обращения: 22.02.2017).

119. Устав Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России». [Электронный ресурс]. URL: http://www.ruj.ru/about_organization/charter/ (дата обращения: 24.02.2017).

120. Устав Открытого акционерного общества «РОСНАНО». [Электронный ресурс]. URL: http://www.rusnano.com (дата обращения: 19.08.2017).

121. Устав Общероссийской общественной организации – Общество «Знание» России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.znanie.org/OZR/officeM.htm (дата обращения: 23.04.2017).

122. Устав Публичного акционерного общества «Костромская сбытовая компания». [Электронный ресурс]. URL: http://www.k-sc.ru/files/2017/05/26/ustav-pao-ksk-ot-25.05.2017.pdf (дата обращения: 26.01.2018).

Утратившие силу нормативные акты

123. Декрет СНК «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» // СУ РСФСР. 1918. № 18. Ст. 263.

124. Постановление Президиума ВЦИК РСФСР от 12 июня 1922 г. «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений. О регистрации этих организаций» // СУ РСФСР. 1922. № 40. Ст. 477.

125. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и надзора за ними» // СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 622.

126. Инструкция ВЦИК от 10 августа 1922 г. «О регистрации обществ, союзов и объединений» // СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 623.

127. Инструкция ВЦИК от 10 августа 1922 г. «О выдаче разрешений на созыв съездов и собраний различных организаций, союзов и объединений» // СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 624.

128. Постановление ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 г. «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, распространяющих свою деятельность на территорию всего Сою-

за ССР, и о надзоре за ними» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 5. Ст. 167.

129. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 6 февраля 1928 г. «Об утверждении Положения об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли» // СУ РСФСР. 1928. № 22. Ст. 157; № 108. Ст. 677.

130. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 8 апреля 1929 г. «О религиозных объединениях» // СУ РСФСР. 1929. № 35. Ст. 353.

131. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 декабря 1929 г. «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях» // СУ РСФСР. 1929. № 114. Ст. 707.

132. Постановление ЦИК и СНК СССР от 6 января 1930 г. «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли» // Собрание законов СССР. 1930 № 7. Ст. 76.

133. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах» // СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.

134. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 7 сентября 1932 г. «О порядке деятельности в пределах Союза ССР иностранных и международных добровольных обществ и союзов». [Электронный ресурс]. URL: http://base. consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=30747 (дата обращения: 03.01.2016).

135. Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «Об общественных объединениях» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

136. Закон РСФСР от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 5.

137. Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 (ред. от 21 марта 2002 г.) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 12. Ст. 1093.

138. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ (ред. 31 мая 2010 г.) «О Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3753; 2010. № 23. Ст. 2789.

139. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2254 (ред. от 6 марта 1995 г.) «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских общественных объединений инвалидов» // Российская газета. 1993. 29 дек.; 1995. 11 марта.

140. Приказ Министерства финансов РФ от 22 июня 2012 г. № 87н (ред. от 26 декабря 2013 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» // Российская газета. 2012. 7 сент.; 2014. 28 февр.

141. Постановление главы администрации Хабаровского края от 29 августа 2000 г. № 307 «Об утверждении Положения о постоянно действующей рабочей группе по контролю за деятельностью общественных объединений и религиозных организаций» признано утратившим силу Постановлением Губернатора Хабаровского края от 16 июля 2015 г. № 62. [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/465324315 (дата обращения: 23.10.2017).

Законопроекты и проекты иных нормативных актов

142. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/pril/article/78/40/32/proekt-pervoe_chtenie.pdf // СПС «КонсультантПлюс».

143. Проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf (дата обращения: 15.04.2016).

144. Проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://president-sovet.ru/

structure/group_14/materials/Проект%20ФЗ%20%20версия%2007.02.2014%20-1.pdf (дата обращения: 15.03.2016).

145. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О хозяйственных партнерствах» // СПС «КонсультантПлюс».

146. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

147. Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного Президентом РФ в Государственную Думу 3 апреля 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: http:// asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?Open Agent&work/ dz.nsf/BID&17 E4823 DDEA0 FCEC 432579 DE002955A6 (дата обращения: 30.06.2017).

148. Проект Федерального закона № 624513-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», внесен в Государственную Думу РФ 16 октября 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ (дата обращения: 21.05.2017).

149. Проект Федерального закона Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть), внесен в Государственную Думу РФ 20 января 2015 г. [Электронный ресурс]. URL:http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/039188E64FEB3F8443257DD3004740F6/$FILE/703192-6.PDF?OpenElement (дата обращения: 14.02.2018).

Акты судебных органов

150. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-

процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна» // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764.

151. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

152. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

153. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

154. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 700.

155. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ “АвтоВАЗ” и Комбинат “Североникель”, обществ с ограниченной ответственностью “Верность”, “Вита-Плюс” и “Невско-Балтийская транспортная компания”, товарищества с ограниченной ответственностью “Совместное российско-

южноафриканское предприятие «Эконт»” и гражданина А.Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

156. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 24 марта 2016 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2016. № 2.

157. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

158. Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона “О некоммерческих организациях”, части шестой статьи 29 Федерального закона “Об общественных объединениях” и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда “Костромской центр поддержки общественных инициатив”, граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

159. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

160. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений “АГОРА”, межрегиональной общественной организации “Правозащитный центр «Мемориал»”, международной общественной организации “Международное историко-просветительское, благотворительное и пра-

возащитное общество «Мемориал»", региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

161. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 3 окт.

162. Постановление Нижегородского областного суда от 9 октября 2014 г. № 7п-630/2014. [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/PcPZo3tr7sW5/ (дата обращения: 26.01.2018).

163. Постановление Калининградского областного суда от 20 октября 2015 г. по делу № 4А-392/2015. [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/92tlfkHDM8o4/ (дата обращения: 26.01.2018).

164. Постановление Нижегородского областного суда от 25 декабря 2015 г. по делу № 4а-899/2015. [Электронный ресурс]. URL: http://oblsudnn.ru/ index.php/sud_delo/?G_V=3&G_case=2&H_link=4A-899/2015/ (дата обращения: 26.04.2018).

165. Постановление Волгоградского областного суда от 28 января 2016 г. по делу № 7а-134/2016. [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/cjcTsFXQo3HV/ (дата обращения: 26.01.2018).

166. Постановление Костромского областного суда от 28 апреля 2016 г. по делу № 4а-69/2016. [Электронный ресурс]. URL: http://www.sudact.ru/regular/doc/GskDjdykWtUP/ (дата обращения: 26.01.2018).

167. Постановление Архангельского областного суда от 2 июня 2016 г. № 4а-181/2016. [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/lXWv1clMRAoh/ (дата обращения: 26.01.2018).

168. Постановление Тюменского областного суда от 17 июня 2016 г. № 4А-293/2016. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/

online.cgi?req=doc&ts=100173436404338882923706 16 (дата обращения: 26.01.2018).

169. Постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2016 г. по делу № А29-379/2016 и от 18 ноября 2016 г. по делу № А82-9461/2016. [Электронный ресурс]. URL: http://ppt.ru/newstext.phtml?id=8193886 (дата обращения: 14.02.2018).

170. Постановление по делу об административном правонарушении судьи Фрунзенского районного суда г. Саратова от 3 мая 2018 г. по делу № 5-3/2018. [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/ (дата обращения: 26.06.2018).

Комментарии законодательства

171. *Борисов А.Н.* Комментарий к главе 4 части первой Гражданского кодекса РФ «Юридические лица». М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

172. Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1–5 / под ред. Л.В. Санниковой. М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

173. Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4 / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

174. *Гришаев С.П.* Некоммерческие организации М., 2010 // СПС «КонсультантПлюс». (Из информационного банка «Постатейные комментарии и книги».)

175. Комментарии к Федеральному закону Российской Федерации «Об общественных объединениях» / авт.: А.С. Автономов, Н.Ю. Беляева, В.З. Гущин, Г.А. Кудрявцева, Д.В. Шутько. М.: Международный благотворительный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал», 1996. 160 с.

176. *Хлистун Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс».

Монографическая и учебная литература

177. *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий / Фонд развития парламентаризма в России. М.: Инфограф, 1999. 383 с.

178. *Агапов А.Б.* Административное право: учебник. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. 820 с.

179. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.

180. Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конина, Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 784 с.

181. Административное право России. Общая часть: учеб. для выс. учеб. заведений / П.И. Кононов, И.М. Машаров, А.И. Стахов и др.; под общ. ред. П.И. Кононова. 2-е изд., перераб. и доп., учеб. М.: ОАО «Дом печати – ВЯТКА», 2006. 416 с.

182. Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, 2006. 677 с.

183. Административное право: учеб. курс / под ред. Р.А. Подопригоры. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. 368 с.

184. Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018. 352 с.

185. *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. 360 с.

186. *Алёхин, А.П., Кармолицкий, А.А.* Административное право России. Часть 1: учебник. М.: Зерцало-М, 2009. 461 с.

187. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации»: колл. монография / авт. коллектив: С.М. Плаксин, А.Г. Зуев, А.В. Кнутов и др. М.: ООО «МАКС Пресс», 2014. 272 с.

188. *Аникин С.Б.* Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2010. 202 с.

189. *Архипов С.И.* Субъект права: теоретическое исследование: монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 469 с.

190. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЭКСМО, 2011. 622 с.

191. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.

192. *Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К.* Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / ред. В.П. Мозолин, А.В. Турбанов. М.: Юстицинформ, 2011. 184 с.

193. Библиотека лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне/ под ред. А.Г. Акрамовской. М., 2007. М.: ИПО «Гриф и К°», 2007. 388 с.

194. Большая советская энциклопедия. Т. 25. 3-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1969–1978. 600 с.

195. *Братановский С.Н., Завгородний М.А.* Политические партии как субъекты: монография. М.: Директ-Медиа, 2013. 217 с.

196. *Гегель Г.В.* Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с.

197. *Гришаев С.П.* Некоммерческие организации. М., 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

198. *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право: пос. для студентов. 2-е изд., доп. СПб.: Сенат. тип., 1908. 552 с.

199. Добровольные общества при социализме / Г.А. Кудрявцева, А.И. Масляев, Д.В. Шутько, А.И Щиглик и др.; отв. ред.: Ц.А. Ямпольская. М.: Наука, 1976. 372 с.

200. *Дорохин С.В.* Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2008. 136 с.

201. *Дудин А.П.* Объект правоотношения (вопросы теории). Саратов: Изд-во Сарат. юрид. ин-та, 1980. 81 с.

202. *Дымченко В.И.* Административная ответственность предприятий и организаций: учеб. пособие. Владивосток: ДВГУ, 1985. 83 с.

203. *Елагин Р.Е.* Административное право России: учеб. для вузов. М.: Книжный мир, 2011. 384 с.

204. *Зайцева Е.В.* Общественные объединения в системе российского общества: конституционно-правовые вопросы: учеб. пособие. Тверь: Твер. гос. ун-т, 1992. 71 с.

205. Запрос парламентариев Председателю Правительства РФ «О практике необоснованного присвоения ученого звания академика» // Российская газета. 2000. 29 июня.

206. *Захер Я.М*. Французская революция в документах, 1789–1794. Л.: Прибой, 1926. 82 с.

207. *Карпей Т.В.* Экономика, организация и планирование промышленного производства. Минск: Дизайн ПРО, 2004. 328 с.

208. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976. 184 с.

209. *Козлов Ю.М.* Советское административное право: пособие. М.: Знание, 1984. 208 с.

210. *Козлов Ю.М.* Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М.: Юрид. лит., 1966. 213 с.

211. *Комаров С.А., Малько А.В.* Теория государства и права; учебно-метод. пособие. Краткий учебник для вузов. М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. 448 с.

212. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учеб. для бакалавров. М.: Юрайт. 2014. 574 с.

213. *Кононов П.И.* Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 416 с.

214. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

215. *Коренев А.П.* Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. 1. М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. 268 с.

216. *Лаговиер Н.* Народный суд. Лекции заочных курсов советского строительства. М., 1930. 67 с.

217. *Лазарев В.В.* Теория права и государства: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Право и закон, 1996. 472 с.

218. *Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А.* Административное принуждение в России: учеб. пособие. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. 228 с.

219. *Максимов И.В.* Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н.М. Конина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. 204 с.

220. *Максимов И.В.* Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.

221. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. 272 с.

222. *Манохин В.М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2002. 237 с.

223. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: ГОУ ВПО СГАП, 2003. 496 с.

224. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А.* Российское административное право: учебник. М.: Юристъ, 1996. 472 с.

225. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. 4-е изд., испр. и доп. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2011. 528 с.

226. *Миронов А.Н.* Административно-процессуальное право: учеб. пособие. М.: Форум, 2018. 176 с.

227. *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962. 211 с.

228. *Мухин А.А., Мухина И.А.* Административное право России: учеб. пособие. Ижевск: Jus est, 2009. 269 с.

229. Новая история в документах и материалах. Вып. 1 / под ред. Н.М. Лукина, В.М. Далина; Коммунистическая академия. Институт истории. 2-е изд., доп. М.: Соцэкгиз, 1934. 407 с.

230. Общественные организации, право и личность / И.А. Азовкин, К.С. Батыгин, Н.В. Витрук, Г.А. Кудрявцева и др.; отв. ред.: А.И. Щиглик, Ц.А. Ямпольская. М.: Наука, 1981. 367 с.

231. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1996. 472 с.

232. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород: Изд-во Нижегор. ВШ МВД РФ, 1993. 544 с.

233. *Осипова Л. В., Синяева И.М.* Основы коммерческой деятельности. М.: Банки и биржи; Юнити, 1997. 324 с.

234. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

235. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

236. *Радько Т.Н.* Теория функций права: монография. М., 2014.

237. *Рогачева О.С.* Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 356 с.

238. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Статут, 2010. 961 с.

239. Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. 624 с.

240. *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. 5-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2015. 566 с.

241. *Сичивица О.М.* Методы и формы научного познания. М.: Высшая школа, 1972. 94 с.

242. *Смоленский М.Б., Дригола Э.В.* Административное право: учебник. М.: КноРус, 2010. 320 с.

243. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2010. 140 с.

244. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма, 2015. 320 с.

245. *Старилов Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. 389 с.

246. *Стахов А. И., Кононов П.И.* Административное право России: учебник для академического бакалавриата: в 2 ч. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018. Ч. 1. 184 с.

247. *Сырых В.М.* Теория государства и права. М.: Былина, 1998. 512 с.

248. *Талапина Э.В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. 192 с.

249. *Тархов В.А*. Гражданское право: Общая часть: курс лекций. Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. 331 с.

250. Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. 570 с.

251. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2012. 672 с.

252. Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. М.: Проспект, 2015. 328 с.

253. Теория государства и права: учебник / под ред. А.В. Малько, А.Ю. Саломатина. СПб.: Юридический центр, 2016. 423 с.

254. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. М.: Политиздат, 1972. 496 с.

255. Французская Республика. Конституция и законодательные акты / пер. с франц. / сост.: В.В. Маклаков, В.Л. Энтин; редкол.: Г.В. Барабашев, О.А. Жидков, И.П. Ильинский, Г.П. Калямин, Б.А. Страшун, В.А. Туманов; под ред. и со вступ. ст. В.Е. Чиркина; пер.: В.В. Маклаков, В.К. Пучинский, В.Л. Энтин. М.: Прогресс, 1989. 448 с.

256. *Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А.* Общая теория юридической ответственности: монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 950 с.

257. *Чердаков О.И.* Формирование правоохранительной системы Советского государства в 1917–1936 гг. (историко-правовое исследование) / под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 2001. 190 с.

258. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.

259. *Шахов М.О.* Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. 2-е изд., доп. М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2013. 528 с.

260. *Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве. М.: Форум-Инфра-М, 1998. 285 с.

261. *Юсупов В.А.* Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. 160 с.

Научные статьи

262. *Агапов А.Б.* Некоторые проблемы информационно-правового обеспечения деятельности общественных организаций в РФ // Государство и право. 1994. № 2. С. 98–102.

263. *Адушкин Ю.С.* Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 209–220.

264. *Акимова М.А.* К вопросу о классификации негосударственных правозащитных организаций // Вестник СГАП. 2011. № 3. С. 12–14.

265. *Бахрах Д.Н.* Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. трудов / Свердловский юридический институт им. Р.А. Руденко; ред. кол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. Свердловск, 1985. С. 3–19.

266. *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66–73.

267. *Берестoк В.* История предпринимательства в России: этапы становления. [Электронный ресурс]. URL: https://www.syl.ru/article/74752/istoriya-predprinimatelstva-v-rossii-etapyi-stanovleniya (дата обращения: 25.12.2017).

268. *Бочкова Т.А.* Служащие общественных организаций как субъекты административного права // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. трудов / Свердловский юридический институт им. Р.А. Руденко; ред. кол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. Свердловск, 1985. С. 52–56.

269. *Бочарова С.Н.* Роль общественных объединений в защите прав человека // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1997. № 1. С. 98–105.

270. *Вавилин Е.В., Челышев М.Ю.* Гражданско-правовая политика // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 3. С. 125–132.

271. *Васильева А. Ф.* Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.

272. *Васильева С.В.* Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 28–37.

273. *Винницкий А.В.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5 (173). С. 81–90.

274. *Ведяшкин С.В.* Функции современного административного права и их система // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 18–22.

275. *Врублевский А.С.* Совершенствование законодательства о государственной регистрации юридических лиц // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал. М., 2007. № 5. С. 522–523.

276. *Грачев Д.О.* Саморегулируемые организации: зарубежный опыт и тенденции развития российского законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Вып. 3. М.: ИЗиСП, 2006. № 6. С. 42–46.

277. *Гришина Я. С.* Сравнительно-правовое исследование социального предпринимательства в странах Америки и Европы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 2. С. 111–121.

278. *Демин А.А.* Делегирование «своих» государственно-властных полномочий в порядке аутсорсинга следует признать правонарушением // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2017. С. 142–150.

279. *Демьянович И.А., Абалдуев В.А.* Международно-правовой статус частных агентств занятости и его интерпретация в России // The Ninth International Scientific Conferenceon Pri-vate and Public Law Proceedings of the Conference. Orzechowska K. (Ed.). Vienna, Austria: «East West» Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, 2015. P. 83–87.

280. *Денисов С. А.* Некоммерческие корпорации в проекте новой редакции ГК РФ // Вестник гражданского права. 2012. Т. 12. № 4. С. 66–74.

281. *Денисов С.Б.* Концептуальные основы участия граждан в обеспечении общественного порядка: история и современность // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: материалы Международной научно-практ. конференции, посвященной 100-летию Саратовского университета (3 июля 2008 г.). Саратов: Научная книга, 2009. С. 18–23.

282. *Докукина К., Иваницкая Н.* Сибирский силикон: какие ошибки Анатолий Чубайс допустил в «РОСНАНО». [Электронный ресурс]. URL: http://www.m.forbes. ru/article.php?id =239505 (дата обращения: 10.09.2017).

283. *Звягина Т.* Регистрация юридических лиц: встречайте перемены // Экономика и жизнь. 2015. № 15 (9581). [Электронный ресурс]. URL: https://www.eg-online.ru/product/ks/4712/ (дата обращения: 23.04.2015).

284. *Зульфугарзаде Т.Э., Цирина М.А.* Диспозитивные и императивные правовые нормы в правовом регулировании нанотехнологий в США // Журнал зару-

бежного законодательства и сравнительного правоведения. М.: Nota Bene, 2013. № 1 (38). С. 68–71.

285. *Зырянов С.М.* Проблемы институционализации законодательства о контроле и надзоре // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практ. конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2017. С. 69–75.

286. *Иванов А.В.* Особенности правового статуса Общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 16–19.

287. *Князев С.Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 39–47.

288. *Коренев А.П.* Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3. С. 72–78.

289. *Коренев Н.П.* Общественные организации, их служащие и представители // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. трудов / Свердловский юридический институт им. Р.А. Руденко; ред. кол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. Свердловск, 1985. С. 58–59.

290. *Кузьмин В.* Дмитрий Медведев подписал закон о партиях // Российская газета. 2012. 4 апр.

291. *Лагутин А.Н., Вопленко Н.Н.* Основные черты правоприменительной деятельности общественных объединений // Актуальные проблемы административного права Российской Федерации и административной деятельности органов внутренних дел. Волгоград: ВЮИ, 1999. С. 44–46.

292. *Лакаев О.А.* Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. второй ежегод. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 1 ноября 2015 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2015. С. 31–33.

293. *Ломакин Д.В.* Хозяйственные партнерства и параллельная «реформа» гражданского законодательства // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4. С. 57–77.

294. *Макаревич А.Н., Сазонова Т.Ю.* Сущность и специфика социального предпринимательства в России // Российское предпринимательство. 2012. № 24 (222). С. 52–56.

295. *Макарейко Н.В.* Пределы административного принуждения при осуществлении государственного контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (Россия, г. Н. Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 315–316.

296. *Манохин В.М.* Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. трудов / Свердловский юридический институт им. Р.А. Руденко; ред. кол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. Свердловск, 1985. С. 37–41.

297. *Мартынов А.В.* Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всерос. науч.-практ. конференции (Россия, г. Н. Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 50–85.

298. *Махина С.Н.* О развитии и систематизации юридической основы государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всерос. научн.-практ. конференции (Россия, г. Н. Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 18–29.

299. *Мельник Т. Е.* Приостановление и запрет деятельности общественных объединений: направления совершенствования // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 100–106.

300. *Милославская Д.И., Шумбурова О.В., Иванова Н.В.* Статус организаций общественной пользы в законодательстве различных стран // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 33–52.

301. *Минина Н.В*. Правовой статус политических партий России (XX в. – начало XXI в.): историко-правовые традиции и параллели // Российская юстиция. М.: Юрид. мир, 2007. № 3. С. 57–66.

302. *Невская Э. А.* Понятие и основополагающие принципы деятельности правозащитных неправительственных организаций // Право и государство: теория и практика. 2016. № 5. С. 71–73.

303. *Новак Д. В.* К упорядочению системы некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. Т. 7. № 3. С. 61–98.

304. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130–131.

305. *Осина Д.* Место под солнцем: станет ли социальное предпринимательство четвертым сектором российской экономики? [Электронный ресурс]. URL: http://www.nb-forum.ru. (дата обращения: 21.05.2017).

306. *Петров М.П.* Аутсорсинг в системе средств административной реформы на региональном уровне: теория, правовое регулирование, организационно-практические рекомендации // Региональное нормотворчество: Аналитический бюллетень. Вып. 3: материалы Всерос. круглого стола: Правовая реформа в России: федеральные, региональный и муниципальный уровни (г. Астрахань, 17 мая 2007 г.). Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2007. С. 111–125.

307. *Петрыкина Н.Н.* К вопросу о правовом регулировании порядка государственной регистрации некоммерческих организаций // Гражданское право. 2006. № 3. С. 24–27.

308. *Плетень А.С.* Социальное предпринимательство в современной России: законодательное регулирование и основные направления государственной поддержки // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10 (71). С. 94–101.

309. *Полтавская М.Б.* Социальное предпринимательство как идея и как процесс: взгляд некоммерческих организаций // Вестник Волгоградского государ-

ственного университета. Сер. 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2015. № 3 (29). С. 136–150.

310. *Путин В.В.* Суд – это власть. Власть огромная и ко многому обязывающая // Российская юстиция. 2000. № 3. С. 1.

311. *Россинский Б.В.* О разграничении компетенции РФ и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 15–23.

312. *Сокуренко В.* Справляется ли Федеральная палата адвокатов с возложенной на неё функцией по защите интересов адвокатов? [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/discussion/2017/9/25/spravlyaetsya_li_federalnaya_palata_advokatov_s_vozlozhennoj_na_neyo_funkciej_po_zaschite_interesov_ (дата обращения: 14.01.2018).

313. *Соломатин Е.* Сравнительно-правовой анализ законодательства об адвокатской этике по праву России и Англии. [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2016/12/17/sravnitelnopravovoj_analiz_zakonodatelstva_ob_advokatskoj_etike_po_pravu_rossii_i_anglii (дата обращения: 14.11.2017).

314. *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2012. № 2 (13). С. 128–153.

315. *Старилов Ю.Н.* Законность как принцип в российском административном и административном процессуальном праве // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. III Ежегод. Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2017. С. 14–23.

316. *Стахов А.И.* Административные дела в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: понятие, основные категории, особенности структуры и содержания // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и госу-

дарства: материалы II Всерос. науч.-практ. конференции (Россия, г. Н. Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2016. С. 86–94.

317. *Стахов А.И.* О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2 .С. 31–34.

318. *Степанов Д.И.* В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципа обособления некоммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. № 3. С. 13–60.

319. *Суханов Е.А.* Американские корпорации в российском праве (о новой редакции гл. 4 ГК РФ) // Вестник гражданского права. 2014. № 5. С. 7–24.

320. *Тишин А.П.* Хозяйственные партнерства – новый вид юридических лиц // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2012. № 3. Март // СПС «КонсультантПлюс».

321. *Филатова А. В.* Аутсорсинг административно-управленческих процессов // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 14–17.

322. *Хабриева Т.Я.* Современные подходы к классификации юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 5–16.

323. *Холодная Е.В.* Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти // Вестник СГЮА. 2015. № 1 (102). С. 75–78.

324. *Хохлышев Н.С.* К вопросу о правовых проблемах, возникающих в связи с отказом в государственной регистрации некоммерческих организаций // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 16–19.

325. *Чантурия Л.Л.* Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3. С. 38–45.

326. *Чеботарев Г.Н.* Общественный контроль институтов гражданского общества за деятельностью органов публичной власти // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского ун-та, 2015. С. 228–232.

327. *Чаннов С.Е.* Правовые проблемы использования информационных систем в сфере образования // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. III Ежегод. Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конференции) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2017. С. 48–51.

328. *Чиркин В.Е.* О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 87–10.

329. *Шемелин А.В*. Генезис политических партий в России и электоральные предпочтения граждан РФ (политико-правовые аспекты) // История государства и права. 2008. № 1. С. 23–25.

330. *Шкель Т.* В Госдуму внесён законопроект, согласно которому партиям предстоит увеличить число своих членов до пятидесяти тысяч // Российская газета. 2004. 11 дек.

331. *Шутько Д.В.* Конец однопартийности // Библиотека журнала «Социальная защита». Вып. 11. 1996. № 12. С. 4–5.

332. *Яковлев В.Ф., Талапина Э.В.* Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 125–140.

333. *Ямпольская Ц.А*. О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. 1951. № 9. С. 33–45.

334. *Ямшанов Б.* Роман с юридическим лицом // Российская газета. 2014. 29 июля.

Диссертации и авторефераты диссертаций

335. *Архипов С.И.* Субъект права: теоретическое исследование: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2005. 46 с.

336. *Белорусов В. Б.* Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2005. 43 с.

337. *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 205 с.

338. *Бубнов С.В.* Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2003. 176 с.

339. *Бялт В.С.* Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2011. 24 с.

340. *Гаврилов А.М.* Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.09. Саратов, 2004. 22 с.

341. *Жильцов М.А.* Правосубъектность организации как работодателя: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05. Екатеринбург, 2002. 170 с.

342. *Ивакин А.А.* Административно-правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2009. 225 с.

343. *Карлина Т.Д.* Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Мытищи, 2009. 24 с.

344. *Ковалева Н.Н.* Административно-правовой статус предприятий: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2001. 22 с.

345. *Кокорева О.М.* Правовое регулирование государственной регистрации некоммерческих организаций: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2010. 195 с.

346. *Краснов А.В.* Правовые санкции в экономической сфере: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 1999. 24 с.

347. *Кудряшов И.Н.* Государственный контроль деятельности общественных объединений: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Владимир, 2007. 176 с.

348. *Лазариди А.С.* Государственная регистрация юридических лиц (административно-правовые вопросы): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2004. 223 с.

349. *Лисюткин А.Б.* Принципы законности и их реализация в условиях формирования правового государства: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1992. 24 с.

350. *Маркитанов А.В.* Негосударственные объединения в Российской Федерации: теория и практика конституционно-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2002. 194 с.

351. *Минина Н.В.* Законодательная база становления и функционирования политических партий России в начале XX века: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2007. 27 с.

352. *Науменко Е.С.* Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2010. 223 с.

353. *Норкин А.И.* Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2006. 26 с.

354. *Сенякин И.Н.* Систематизация и унификация российского законодательства (вопросы теории и практики): автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1993. 32 с.

355. *Сергиенко Р.А.* Организация как субъект налогового права: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2003. 194 с.

356. *Стерлигов А.В.* Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Хабаровск, 2002. 225 с.

357. *Стукалова Ю.В.* Юридические лица как субъекты предпринимательской деятельности в России XIX – начала XX века: историко-правовое развитие и теоретическое осмысление: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Воронеж, 2007. 25 с.

358. *Тахоева С.С.* Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2009. 180 с.

359. *Шайдуров С.А.* Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2017. 186 с.

360. *Юрьев С.С.* Правовой статус общественных объединений: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1995. 26 с.

361. *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1958. 38 с.

362. *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2010. 49 с.

Словари, справочная литература

363. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2004. 704 с.

364. Демография и социально-экономические проблемы народонаселения: Информационно-библиографический бюллетень литературы, изданной в 2000–2002 гг. / Центр по изучению проблем народонаселения МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: МАКС Пресс, 2003. Вып. 5. 92 с.

365. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. 17-е изд., стер. М.: Русский язык. 1985. 797 с.

366. Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, работающих на территории города, получивших поддержку администрации муниципального образования «Город Саратов». [Электронный ресурс]. URL: http://saratovmer.ru/OKS/reestr_oks/ (дата обращения: 21.05.2017).

367. Россия в цифрах. 2017: крат. стат. сборник / Росстат. М., 2017. 511 с.

368. Саратовская область в цифрах – 2016: крат. стат. Сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Саратов, 2017. 256 с.

369. Статистический ежегодник Саратовской области 2013 год: статистический сборник: в 2 т. Т. 2 / Федеральная служба государственной статистики, Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской обл., ФГУН «Российская кн. палата». Саратов: Саратовстат, 2014. 194 с.

370. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

371. Философия: энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. М.: Гардарики, 2004. 1072 с.

372. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1890–1907. [Электронный ресурс]. URL: http://enc-dic.com/ brokgause/ Klassifikacija-117869.html (дата обращения: 12.04.2017).

373. Энциклопедия юриста. [Электронный ресурс]. URL: http://dic. academic.ru/dic.nsf/enc_law/2172/СУБЪЕКТ (дата обращения: 02.07.2017).

374. Юридический энциклопедический словарь / А.В. Малько, В.В. Нырков, К. Е. Игнатенкова и др.; под ред. А.В. Малько.2-е изд. М.: Проспект, 2016. 1136 с.

Электронные ресурсы

375. Верховный Суд отменил незаконный 300-тысячный штраф фонду «Женщины Дона», в поддержку которого выступал СПЧ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3799/ (дата обращения: 15.02.2018).

376. Доклад Международной правозащитной организации Amnesty International «Агенты народа. Четыре года действия закона об “иностранных агентах”» опубликован на сайте Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. [Электронный ресурс]. URL: http://president-sovet.ru/files /06/00/0600952cd32bb8d0a 1255c700ee 52652.pdf (дата обращения: 14.01.2018).

377. Заключение Комиссии по развитию некоммерческих организаций Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека о правоприменительной практике Федерального закона о некоммерческих организациях, выполняющих функции «иностранного агента». [Электронный ресурс]. URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3916/ (дата обращения: 15.02.2018).

378. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг.: сб. законов, манифестов, указов Пр. Сенату, рескриптов и положений комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя. 3-е изд., пересм. и доп. по 1 сентября 1908 года / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб.: Юрид. кн. склад «Право», 1909. С. 150–151. [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/35000/ (дата обращения: 28.09.2016).

379. *Кашеварова А.* Список «нежелательных организаций» расширят до 20. [Электронный ресурс]. URL: http://izvestia.ru/news/588570 (дата обращения: 10.07.2015).

380. Обзор системы правового регулирования США. [Электронный ресурс]. URL: http://www.wipo.int/wipolex/ru/outline/us.html (дата обращения: 14.11.2017).

381. ОГБУ «Государственный архив Ульяновской области». [Электронный ресурс]. URL: http://www.ogugauo.ru/funds/index.php?act=fund&id=428076 (дата обращения: 27.09.2016).

382. Основные итоги деятельности Министерства юстиции РФ за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: http://minjust.ru/ru/osnovnye-itogi-deyatelnosti-ministerstva-yusticii (дата обращения: 14.02.2018).

383. Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79 (дата обращения: 14.02.2018).

384. Официальный портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru.

385. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. [Электронный ресурс]. URL: http://srtv.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/srtv/ru/statistics/organizations/ (дата обращения: 03.11.2015).

386. Официальный сайт Общественной палаты РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.oprf.ru/ (дата обращения: 21.05.2017).

387. Официальный сайт Администрации муниципального образования «Город Саратов». [Электронный ресурс]. URL: http://www.saratovmer.ru/international/ (дата обращения: 21.05.2017).

388. Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. [Электронный ресурс]. URL: http://president-sovet.ru/ (дата обращения: 15.03.2016).

389. Сайт Президента Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/transcripts/5979 (дата обращения: 14.08. 2017).

390. Проект доклада об основных итогах деятельности Министерства юстиции РФ за 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://minjust.ru/ru/osnovnye-itogi-deyatelnosti-ministerstva-yusticii (дата обращения: 14.02.2018).

391. Сайт Акционерного общества «Красный якорь». [Электронный ресурс]. URL: http://jakor.ru/nagrady/ (дата обращения: 15.05.2018).

392. Сайт Общественного объединения «Фонд содействия развитию предпринимательства и промышленности». [Электронный ресурс]. URL: http:// www.fsrp.ru/project.html (дата обращения: 15.05.2018).

393. Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_ statistika/OBZOR_sudebnoy_statistiki_1_pol_2014_g_.pdf (дата обращения: 14.02.2018).

394. Сайт телеканала Россия 1. [Электронный ресурс]. URL: http://russia.tv/anons/show/episode_id/92912/brand_id/5133/ (дата обращения: 12.02.2017).

395. Сайт Министерства юстиции РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://minjust.ru/ru/novosti/o-priostanovlenii-deyatelnosti-religioznoy-organizacii-upravlencheskiy-centr-svideteley (дата обращения: 30.01.2018).

396. Сайт Федеральной налоговой службы РФ. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn64/related_activities/registration_ip_yl/6730845/ (дата обращения: 30.01.2018).

397. Саморегулирование: о чем говорит зарубежный опыт? [Электронный ресурс]. URL: https://www.nice-consulting.ru/articles/samoregulirovanie-o-chem-govorit-zarubezhnyij-opyit/ (дата обращения: 14.11.2017).

398. Свобода убеждений, совести и религии в современной России: специализир. информ.-аналит. докл.: монография / А.В. Бабушкин и др.; сост. и общ. ред. С.А. Бурьянов, Н.В. Костенко. М., 2007. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mhg.ru/files/007/svsov.pdf (дата обращения: 25.09.2016).

399. *Смилтнекс П.* Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран. [Электронный ресурс]. URL: www.lawtrend.org/.../Ponyatie-NPO-v-mezhdunarodnom-prave1.doc (дата обращения: 25.01.2017).

400. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека приветствует исключение «Экологической вахты Сахалина» из реестра «иностранных агентов». [Электронный ресурс]. URL: http://www. president-sovet.ru/presscenter/news/read/3854/ (дата обращения: 14.02.2018).

401. Справка Верховного Суда РФ по итогам обобщения судебной практики по делам, возникающим из публичных правоотношений, связанным с применением законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.34 КоАП РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3629/ (дата обращения: 15.02.2018).

402. Стенограмма совещания Президента РФ с руководством и сотрудниками следственных органов от 23 ноября 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: http:// special.kremlin.ru/news/13636 (дата обращения: 14.02.2015).

403. Фонд «Наше будущее». [Электронный ресурс]. URL: http://www.nb-fund.ru/; Агентство стратегических инициатив // URL: http://asi.ru/ (дата обращения: 21.05.2017).

Источники на иностранных языках

404. *Auby J.-B.* La bataille de San Romano // AJDA. 2001. № 11. P. 916.

405. *Chevalier J.* L'Etat. Paris: Dalloz, 1999. P. 112. (Coll. Connaissance du droit.)

406. *Christoph Schönberger.* Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte, in: Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltungsrecht in

Europa: Wissenschaft / hrsg. von Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Michael. Müller, 2011. P. 493–540.

407. *Michalon Th*. L'Etat inutile? // Etat-nation et prospective des territoires / Sous la dir. de Ali Sedjari. Paris: L'Harmattan – GRET, 1996. P. 28–37.

408. *Salamon L.M., Anheier H.K.* The emerging sector: The nonprofit sector in comparative perspective – an overview. Baltimore, 1994.

Приложение 1

ПРОЕКТ

КОНЦЕПЦИИ

ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, В ТОМ ЧИСЛЕ ОРГАНИЗАЦИЙ, НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение

На современном этапе существенным образом видоизменяется роль государства под воздействием в том числе и мировых тенденций, а именно: передачи государственных полномочий негосударственному сектору, конкуренции государственных и негосударственных структур при предоставлении услуг гражданам и юридическим лицам, перехода государственного сектора в негосударственный. Целью таких изменений должно быть улучшение качества жизни граждан, развитие бизнеса и некоммерческого сектора.

Россия, кроме того, вовлечена в единый мировой процесс глобализации, когда на первый план в правовой системе государства выходят международные конвенции. В результате не всегда оправданно происходит заимствование мирового опыта правового регулирования, имеет место копирование зарубежных нормативных актов по тем или иным вопросам без учета национальной специфики.

Еще 17 ноября 2008 г. Распоряжением Правительства РФ от № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. Период ее действия уже подходит к концу, но нельзя констатировать достижения целей, обозначенных в данной концепции, или даже приближения к их решению, а именно достижения: высокого уровня личной безопасности человека (безопасной среды обитания, низкого уровня преступности, эффективной системы правоприменения); развития институтов демократии; эффективности структур и механизмов гражданского общества, общественного контроля за деятельностью государства и бизнеса; низкого уровня коррупции и высокого до-

верия к институтам власти и проводимой политике; развития конкурентной среды, благоприятных условий для массового появления новых компаний, в том числе в инновационных секторах экономики.

Для достижения поставленных целей в условиях перехода от государственного управления к государственному менеджменту следует должным образом урегулировать деятельность негосударственных организаций, которые стали играть значительную роль уже не только в качестве объектов, но и в качестве субъектов регулирования. При этом сама их деятельность должна быть закреплена на соответствующем уровне. Требуется внедрение унифицированных и системных подходов к мерам по совершенствованию правового положения негосударственных организаций, в том числе наделяемых публичными полномочиями, начиная с порядка их создания и заканчивая ликвидацией данных организаций.

Цель и задачи развития мер совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации

Цель – создание комплексного подхода к развитию мер совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе наделенных публичными полномочиями.

Задачи:

развитие мер совершенствования создания негосударственных организаций;

определение понятия негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями;

разработка правового регулирования прав и обязанностей социально ориентированных негосударственных организаций, которым могут быть переданы отдельные публичные полномочия;

совершенствование законодательства о применении мер государственного принуждения к негосударственным организациям, в том числе принудительной ликвидации;

развитие законодательства об общественном контроле.

Основные направления реализации

Совершенствование правового положения негосударственных организаций, в том числе наделяемых публичными полномочиями, с одной стороны, должно идти по пути развития их прав, а с другой – находиться под контролем государства, чтобы не допускать со стороны организаций нарушений законодательства. Между этими аспектами должен быть определенный баланс, для достижения которого предлагаются следующие основные направления реализации концепции, основу которой составляют принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций.

Система данных принципов подразделяется на общие и специальные. К общим принципам административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций относятся: законность; участие негосударственных организаций в формировании органов государственной власти и принятии ими решений; равенство перед законом; запрет экстремистской деятельности; свобода деятельности. Специальная группа принципов включает в себя: принцип гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций; принцип развития социально ориентированной деятельности; принцип равных условий создания и деятельности с учетом особенностей правового регулирования организаций, обладающих специальным статусом; принцип взаимной ответственности (взаимоконтроля) негосударственных организаций и органов власти; принцип передачи негосударственным организациям отдельных государственных или иных публичных полномочий на основе закона. Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций должны быть выражены в комплексе нормативных актов, направленных на дальнейшее совершенствование этого правового института.

Совершенствование правового регулирования создания негосударственных организаций

Применительно к современным условиям нормативного регулирования существуют следующие способы создания организаций: явочный (для общественных объединений, действующих без приобретения прав юридического лица),

явочно-уведомительный (для крестьянских (фермерских) хозяйств, религиозных групп, профсоюзов, филиалов или представительств иностранной некоммерческой неправительственной организации (также действующих без приобретения прав юридического лица, кроме профсоюзов) и регистрационный (для организаций, приобретающих права юридического лица).

При первом способе образования организаций – явочном – общественные объединения не сообщают органам исполнительной власти о своем создании, поэтому и взаимодействия с последними не происходит. Отсюда можно сделать вывод, что контроль за соблюдением такими организациями норм законодательства крайне затруднен, учет подобных организаций вестись не может, что приводит к злоупотреблениям с их стороны в такой ситуации.

В связи с этим в отношении организаций, действующих без государственной регистрации, необходимо распространить явочно-уведомительный способ образования. В этом случае руководитель общественного объединения в течение семи дней после принятия решений о создании организации в письменной форме будет обязан уведомить о создании общественного объединения орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации таких объединений. И с этого момента общественное объединение будет считаться созданным, что позволит впоследствии осуществлять должный государственный контроль. При осуществлении же деятельности без уведомления должна следовать административная ответственность, закрепление которой необходимо в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

Совершенствование правового регулирования прав и обязанностей негосударственных организаций

Негосударственные организации, наделенные публичными полномочиями, – это организации со специальным административно-правовым статусом, в силу соответствующих прав и обязанностей, которыми они обладают. К таковым следует отнести предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, которые реализуются под контролем и

надзором органов государственной или муниципальной власти. Вообще же, если организация наделяется такими полномочиями, то это должно быть отражено в соответствующем нормативном акте (как и само понятие организации, наделенной публичными полномочиями), с целью обеспечения судебной защиты прав и свобод граждан и организаций по Кодексу административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) и реализации общественного контроля в отношении них.

Так, в понятии одного из видов негосударственных организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями, а именно саморегулируемой организации, закрепленном в соответствующем федеральном законе, следует отразить положение о том, что она наделяется публичными полномочиями. Таковыми полномочиями могут наделяться и социально ориентированные организации, деятельность которых не урегулирована должным образом в РФ. Что касается статуса социально ориентированных коммерческих организаций, то он в российском законодательстве не нашел своего отражения, хотя активно развит за рубежом. Статус же некоммерческих организаций требует совершенствования регулирования. С этой целью необходимо принятие единого, в отношении и коммерческих, и некоммерческих организаций, Федерального закона «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность», который бы закрепил их права и обязанности. Так, в данном законе должны быть предусмотрены обязательные налоговые льготы для коммерческих организаций и государственная поддержка для некоммерческих организаций при условии их внесения в соответствующие реестры. Кроме того, в законе следует отразить критерии отнесения коммерческих организаций к социально ориентированным; исчерпывающий перечень их видов деятельности (с последующей конкретизацией в соответствующем постановлении Правительства РФ); правила ведения Реестра социально ориентированных коммерческих организаций и перечень органов, которые ведут реестр соответствующего уровня; перечень налоговых льгот; критерии эффективности деятельности данных организаций и срок наделения их специальным статусом. То же самое должно быть закреплено в отношении некоммерческих организаций. Только вместо налоговых льгот таким организациям должны предостав-

ляться субсидии, но в обязательном порядке, а не на конкурсной основе, как это происходит в настоящее время.

В результате в осуществлении передаваемых публичных полномочий на взаимовыгодных условиях были бы заинтересованы и коммерческие, и некоммерческие организации, а граждане могли бы выбирать, чьими услугами им выгоднее воспользоваться. При этом они получали бы качественную реализацию своих прав, а государство путем сотрудничества с социальными предпринимателями могло бы экономить бюджетные средства. При неправомерном присвоении публичных полномочий должна следовать административная ответственность юридического лица.

Совершенствование законодательства о применении мер государственного принуждения к негосударственным организациям

Особое внимание обращает на себя практика применения мер государственного принуждения к тем организациям, которые признаются выполняющими функции иностранных агентов. В случае отсутствия регистрации в добровольном порядке в соответствующем реестре к некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, применяется такая мера принуждения, как внесение в данный реестр Министерством юстиции РФ (которую можно рассматривать как меру административного пресечения), что, в свою очередь, влечет еще ряд ограничений прав данных организаций в соответствии с законодательством. В связи с этим следует отменить ч. 1 ст. 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), которая предусматривает, что осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей. Применение административной ответственности по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ будет мерой избыточной, противоречащей таким принципам, на которых базируется юридическая ответственность, как принцип справедливости ответственности; принцип недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение.

С целью обеспечения должного применения такой меры государственного принуждения, как административное наказание в виде предупреждения, которое крайне в редких случаях применяется к юридическим лицам по сравнению со штрафными санкциями, требуется дополнить статью 3.4 КоАП РФ частью 4. В ней необходимо предусмотреть обязанность применения предупреждения, если в деле есть обстоятельства, предусмотренные частью 2 данной статьи. Если же в указанных случаях применяется административный штраф или иное наказание, то позиция судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, должна быть соответствующим образом обоснована.

Кроме того, в действующем законодательстве основания принудительной ликвидации юридических лиц разрознены. Их требуется аккумулировать в едином нормативном акте – КоАП РФ, что позволит унифицировать практику применения данной меры принуждения. И одним из оснований ее применения должно являться неправомерное присвоение публичных полномочий.

Развитие законодательства об общественном контроле

В целях повышения эффективности механизма такого вида контроля, как общественный контроль, в качестве его субъектов должны выступать сами общественные объединения, а в понятии «общественный контроль» необходимо обозначить обязательность для рассмотрения соответствующих заключений органами и организациями. Контроль данных субъектов следует, например, распространить на деятельность органов юстиции по государственной регистрации некоммерческих организаций.

В рамках риск-ориентированного подхода к осуществлению контроля и надзора, а также для повышения эффективности деятельности саморегулируемых организаций требуется распространить общественный контроль на деятельность саморегулируемых и социально ориентированных организаций. Это позволит повысить эффективность контроля за соблюдением законодательства данными организациями и снять определенную нагрузку с соответствующих государственных контрольно-надзорных структур.

Заключение

Реализация данных предложений позволит комплексно усовершенствовать нормативные правовые акты, регулирующие статус негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями.

Совершенствование правового положения негосударственных организаций направлено на оптимизацию механизма практической реализации данного административно-правового института и достижение баланса между государственными интересами и правами и законными интересами негосударственных структур.

Приложение 2

Концепция проекта Федерального закона «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность»

Проект Федерального закона «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность» включает следующие главы:

Глава 1. Общие положения;

Глава 2. Социально ориентированные коммерческие организации;

Глава 3. Социально ориентированные некоммерческие организации;

Глава 4. Контроль и надзор за соблюдением законодательства социально ориентированными организациями;

Глава 5. Заключительные положения.

В главе 1 предлагается закрепить понятие негосударственной организации; социально ориентированной организации; общие направления деятельности данных организаций; общий перечень льгот и мер государственной поддержки, которые обязательно применяются в случае наделения соответствующим специальным статусом организации; полномочия органов государственной и муниципальной власти в отношении социально ориентированных организаций.

В главе 2 следует отразить критерии отнесения коммерческих организаций к социально ориентированным; исчерпывающий перечень их видов деятельности (с последующей конкретизацией в соответствующем постановлении Правительства РФ); правила ведения Реестра социально ориентированных коммерческих организаций и перечень органов, которые ведут реестр соответствующего уровня; перечень налоговых льгот; критерии эффективности деятельности данных организаций и срок наделения их специальным статусом.

Та же структура сохраняется и в главе 3, только в отношении некоммерческих организаций. И вместо налоговых льгот таким организациям предоставляются субсидии, но в обязательном порядке, а не на конкурсной основе.

Глава 4 закона должна содержать положения о государственном, муниципальном и общественном контроле в отношении социально ориентированных организаций.

В главе 5 будут содержаться переходные положения в связи со вступлением в силу Федерального закона «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность».

Приложение 3

Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»

Внести в статью 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» следующие изменения:

1) пункт 4 изложить в следующей редакции: «Под иностранной неправительственной организацией понимается организация, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы, не ставящая цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности, созданная на территории иностранного государства и имеющая структурные подразделения в Российской Федерации.»;
2) дополнить пунктом 7 следующего содержания: «Под некоммерческой негосударственной организацией, наделенной публичными полномочиями, понимается организация – юридическое лицо, не имеющее цели извлечения прибыли в качестве основной в своей деятельности, созданное без участия государства, выступающее персонифицировано и реализующее предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.».

Приложение 4

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”»

Внести в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следующие изменения:

1) пункт 1 статьи 4 изложить в следующей редакции: «Общественный контроль – это способ обеспечения законности его субъектами, состоящий в наблюдении за действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами публичные полномочия, а также в общественной проверке, анализе и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений и в даче итогового заключения, обязательного для рассмотрения данными органами и организациями.»;
2) пункт 1 статьи 9 дополнить подпунктом 5: «общественные объединения»;
3) в статьях 1, 5, 7, 10, 16, 19, 20, 22, 24–27 слова «организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» заменить на слова «организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами публичные полномочия».

Приложение 5

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»

Внести в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ следующие изменения:

1) в подпункте 3 пункта 2 статьи 1, в наименовании гл. 22, статьи 218, в пункте 1 статьи 218 слова «наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями» заменить на слова «наделенных публичными полномочиями»;
2) в пункте 1 статьи 218 слова «(далее – орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями)», заменить на слова «(далее – орган, организация, лицо, наделенные публичными полномочиями)»;
3) в пункте 1, 2, 4, 6 статьи 218, статьях 220–228 слова «орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями», заменить на слова «орган, организация, лицо, наделенные публичными полномочиями».

Приложение 6

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ следующие изменения:

1) дополнить статью 3.4 частью 4: «В случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения предусмотрено соответствующей статьей раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве альтернативы к административному штрафу или иному наказанию, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, обязаны применить предупреждение, если в деле есть обстоятельства, предусмотренные частью 2 настоящей статьи. Если же в указанных случаях применяется административный штраф или иное наказание, то позиция судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, должна быть соответствующим образом обоснована.»;
2) дополнить статьей 3.15:

   «Статья 3.15. Принудительная ликвидация юридического лица

   1. Принудительная ликвидация юридического лица – это административное наказание, направленное на прекращение юридического лица.

   2. Принудительная ликвидация юридического лица назначается судьей.»;
3) в статье 5.59 слова «организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций» заменить словами «организаций, наделенных публичными полномочиями»;
4) дополнить статьей 19.38:

   «Статья 19.38. Неправомерное присвоение публичных полномочий

   Неправомерное присвоение юридическим лицом публичных полномочий – влечет наложение административного штрафа в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или принудительную ликвидацию юридического лица.»;

5) наименование и пункт 1 статьи 20.28 изложить в следующей редакции:
«Статья 20.28. Организация деятельности общественного объединения без подачи уведомления о его создании, организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности

1. Организация деятельности общественного объединения без подачи уведомления о его создании, организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого действует имеющее законную силу решение о приостановлении его деятельности, а также участие в такой деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, –

влечет наложение административного штрафа на организаторов в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на участников – от пятисот до одной тысячи рублей.».

Приложение 7

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”»

Внести в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» следующие изменения:

в части 4 статьи 1 слова «осуществляющими публично значимые функции» заменить словами «наделенными публичными полномочиями».

Приложение 8

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первую)»

Внести в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первую) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ следующие изменения:

дополнить пунктом 7 статью 50:

«7. Коммерческие и некоммерческие организации, наделенные публичными полномочиями, – это юридические лица, которые выступают персонифицировано от своего имени и реализуют предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.».

Приложение 9

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О саморегулируемых организациях”»

Внести в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» следующие изменения:

1) часть 1 статьи 3 изложить в следующей редакции:

«1. Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных данным Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида и осуществляющие публичные полномочия, а именно правовое регулирование и контрольные полномочия в отношении данных субъектов.»;

2) дополнить статьей 23.1:

«Статья 23.1. Общественный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций

Общественный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется субъектами общественного контроля в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ “Об основах общественного контроля в Российской Федерации”. По результатам общественного контроля субъекты общественного контроля направляют итоговые документы, обязательные для рассмотрения, в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности.».

Приложение 10

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общественных объединениях”»

Внести в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» следующие изменения:

часть 3 статьи 18 изложить в следующей редакции:

«3. Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. Руководитель общественного объединения в течение семи дней после принятия данных решений в письменной форме уведомляет о создании общественного объединения орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации по утвержденной форме. С момента подачи уведомления общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом.».

Приложение 11

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации”»

Внести в Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» следующие изменения:

1) части 7–9 статьи 8 изложить в следующей редакции:

«7. Одна треть состава Общественной палаты утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений.

8. Члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют состав одной трети членов Общественной палаты по представлению зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации региональных общественных объединений и некоммерческих организаций, указанных в части 3 настоящей статьи.

9. Члены Общественной палаты, утвержденные законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют состав остальной одной трети членов Общественной палаты из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями.»;

2) часть 5 статьи 11 изложить в следующей редакции:

«5. Решения Общественной палаты принимаются в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению в соответствии с законодательством.».

Приложение 12

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”»

Внести в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» следующие изменения:

части 2, 3 статьи 8 изложить в следующей редакции:

«2. Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

3. Организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями, информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами, организациями при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.».