

На правах рукописи

СОБОЛЕВА Юлия Викторовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Саратов, 2018

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор
Манохин Василий Михайлович
доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: **Зырянов Сергей Михайлович**
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Мартынов Алексей Владимирович
доктор юридических наук, доцент, директор Института открытого образования, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского»

Чаннов Сергей Евгеньевич
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «**Воронежский государственный университет**» (юридический факультет)

Защита состоится « ____ » _____ 2018 года в ____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://www.ssla.ru>).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 подход¹.

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 переход 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,

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

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 экономики¹.

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, что и должно быть положено в основу правового регулирования статуса негосударственных организаций, в том числе той его части, которая отвечает за взаимодействие последних с органами государственной власти и, в частности, власти исполнительной. Поставленные задачи Президентом РФ и Правительством РФ 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 выступают 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 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 органами субъектов РФ, муници-

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.

пальных образований. Однако пока не представляется возможным утверждать, что со стороны органов власти был достигнут такой режим 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.

Одним из направлений развития административно-правового статуса негосударственных организаций является также определение признаков применяемого в отношении них понятия «публичные полномочия». Данный термин в 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 такими 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, их административно-правового статуса.

В процессе работы над диссертацией изучались, помимо разработок в области административного права, достижения теории государства 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. Кониная, 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, О.А. Ястребова 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 и административного права, научного обоснования, теоретической концептуализации структуры административно-правового статуса негосударственных организаций.

сударственных организаций, выявления состояния и перспектив правового развития элементов, 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 диссертационного исследования 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, выяв-

лены 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 положения 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 диссертационного исследования 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, нормативные акты субъектов РФ и органов местного самоуправления, закрепляющие 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, решения Верховного Суда РФ, реше-

ния 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, выступа-

ющее 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 име-

ющие 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, аргументированно 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; со-

циально 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 преду-

смотрено 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 дея-

тельности, 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, семинаров 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 диссертационного 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 нормативно-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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы, ее актуальность, научная новизна; определяются проблема, цель и задачи, объект и предмет исследования; раскрываются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертационной работы.

Раздел I **«Негосударственные организации как вид субъектов административного права»** включает в себя две главы.

Глава первая **«Общие положения о негосударственных организациях как субъектах административного права»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Организации как субъекты административного права»** формулируется определение данного понятия, анализируются сущностные признаки организаций и их виды. Отмечается, что большинство ученых-административистов рассматривают организации в качестве субъектов отрасли.

Под *организацией* как субъектом административного права следует понимать 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.

Предложенная конструкция понятия «организация» позволяет использовать его и в других отраслях права, при дополнении признаком, связанным со спецификой соответствующего предмета правового регулирования.

Суммируя точки зрения, касающиеся возможности выделения организаций публичного и частного права, автор приходит к выводу о том, что среди негосударственных организаций можно назвать и организации, наделенные публичными полномочиями.

Под *публичными полномочиями негосударственных организаций* предлагается понимать те, которые выходят за рамки отношений внутри них, относятся к другим субъектам, не являющимся членами или участниками данных организаций. Они должны быть переданы негосударственным структурам только в соответствии с законом.

На основе анализа различных мнений по поводу классификации субъектов административного права в целом и организаций в частности (А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, А.В. Винницкий, П.И. Кононов, В.М. Манохин, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, А.В. Стерлигов, В.Е. Чиркин и др.) сформулирован вывод о том, что в зависимости от характера полномочий и

того, от чьего имени они выступают, все организации подразделяются на следующие виды: государственные; негосударственные организации, наделенные отдельными публичными полномочиями; негосударственные организации, не наделенные публичными полномочиями, и общественно-государственные.

Таким образом, в зависимости от объема властных полномочий к субъектам отрасли административного права предлагается отнести: государственно-территориальные образования; государственные организации (и их должностных лиц); общественно-государственные организации; негосударственные организации, наделенные публичными полномочиями; негосударственные организации и физических лиц, которые не наделены публичными полномочиями.

Во втором параграфе *«Генезис правовых основ регламентации негосударственных организаций»* констатируется, что различия в целях деятельности негосударственных организаций обусловили и специфику их развития. В связи с этим история правового регулирования коммерческих организаций отличается от истории развития некоммерческих.

В развитии законодательства о коммерческих негосударственных организациях на основе объема регулирования их видов и элементов статуса выделяются следующие этапы: 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 – 1917 г. – 1994 г.; 4-й этап: современный период регулирования коммерческих негосударственных организаций – 1994 г. – по настоящее время.

Этапы же развития законодательства о некоммерческих организациях в Российском государстве определяются с учетом не только объема, но 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 – 1990 г. – 1995 г.; 4-й этап: современный период – 1995 г. по настоящее время.

Процесс развития административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций не является завершенным и требует своего законодательного совершенствования и в дальнейшем. Однако его необходимо осуществлять с учетом уже имеющегося исторического опыта регламентации их деятельности. Так, основы регулирования статуса негосударственных организаций, наделяемых публичными полномочиями, были заложены на 2-м этапе развития законодательства о некоммерческих структурах, именуемом советским периодом, с 1917 г. по 1990 г., положительный опыт которого может быть использован в процессе современного нормативного регулирования.

В третьем параграфе *«Характерные признаки негосударственных организаций, их понятие»* на основании сравнения характеристик государственно-

ных и негосударственных организаций выявляются особенности последних и формулируется определение их понятия.

Автор отмечает, что в нормативных актах и научной литературе используются различные термины в отношении негосударственных организаций: негосударственные объединения, общественные объединения, некоммерческие организации, неправительственные организации и др. Каждый из них охватывает лишь часть рассматриваемого понятия. Исключение составляет только термин «некоммерческие организации», который включает в себя не только негосударственные, но и государственные организации, при этом только те из них, которые не преследуют цели извлечения прибыли.

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

В связи с этим под *негосударственными организациями как субъектами административного права* предлагается понимать такие 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.

Глава вторая **«Виды негосударственных организаций как субъектов административного права»** состоит из трёх параграфов, в которых осуществлена систематизация видов негосударственных организаций, чья деятельность регулируется значительным количеством разрозненных нормативных актов, что затрудняет четкое представление об их системе.

В первом параграфе **«Классификация негосударственных организаций»** исследованы различные подходы к классификации тех или иных видов негосударственных организаций.

Существование отдельных видов негосударственных организаций требует принятия норм права специфического характера, регулирующих особенности их деятельности, по сравнению с другими видами организаций. И наоборот, для того чтобы уяснить, распространяются ли данные нормы на определенную негосударственную организацию, необходимо установить, к какому виду таковых она относится.

В результате анализа позиций различных авторов (Н.Н. Ковалева, Ю.М. Козлов, А.П. Корнев и др.) обозначенные критерии классификации можно

сгруппировать по признаку отношения их к содержательной или организационной стороне деятельности субъекта.

К основаниям разделения негосударственных организаций на виды, касающимся организационной стороны их деятельности (характеризуют их отличия в зависимости от порядка создания и организации деятельности), будут относиться:

- 1) организационно-правовая форма негосударственной организации;
- 2) наличие (отсутствие) государственной регистрации у негосударственной организации;
- 3) учредители негосударственной организации.

Можно выделить следующие основания подразделения, касающиеся содержательной стороны деятельности данных субъектов:

- 1) целевое назначение деятельности субъектов;
- 2) форму 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 критериев классификации негосударственных организаций обусловлены влиянием на дальнейшее исследование содержания их административно-правового статуса. Так, в зависимости от наличия отдельных публичных полномочий, переданных им в рамках функций соответствующих органов власти, все негосударственные организации можно подразделить на две группы:

- 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.

Определение понятия «организация, наделенная публичными полномочиями» нормативно не закреплено, что является существенным пробелом в за-

конодательстве. Поэтому как гражданам, организациям, так и органам государственной власти, на практике не ясно, какие организации следует считать наделенными публичными полномочиями, хотя с их деятельностью законодательством связываются серьезные правовые последствия: возможность обжалования действия (бездействия) в вышестоящий орган или в суд, осуществление в отношении них общественного контроля. Автором в связи с этим обосновано выделение следующих признаков негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями:

1) организации, реализующие полномочия, которые выходят за рамки отношений внутри них, то есть относятся к другим субъектам, не являющимся их 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 органами государственного контроля и надзора.

Понятие «организация, наделенная публичными полномочиями» следует закрепить в КАС РФ и КоАП РФ и унифицировать разрозненные формулировки путем внесения изменений и дополнений в иные федеральные законы: «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Закрепление данного понятия необходимо с целью единообразного применения всех законов, упоминающих об организациях, наделенных публичными полномочиями.

Второй параграф *«Коммерческие организации как вид негосударственных организаций»* посвящён анализу особенностей административно-правового статуса негосударственных коммерческих организаций той или иной организационно-правовой формы.

Отмечается, что в настоящее время грань между коммерческими и некоммерческими организациями прослеживается нечетко. Однако их 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 объединяет все названные организационно-правовые формы данных структур. Также их объединяет и то, что все они могут вступать в административно-правовые отношения. Вместе с тем каждый 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.

Под коммерческой негосударственной организацией как субъектом административного права предложено понимать организацию, состоящую из инди-

видуальных субъектов, выступающую персонифицировано, реализующую собственные права и обязанности в административно-правовых отношениях, созданную без участия государства с целью извлечения прибыли и подлежащую 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.

Приведенные примеры из практики деятельности судов свидетельствуют о наличии проблем, связанных с осуществлением коммерческими организациями публичных полномочий и критериями, которым они должны при этом отвечать.

С целью решения поставленных автором задач 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 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.

С целью единообразия правоприменительной практики при установлении факта обладания коммерческой организацией публичными полномочиями соответствующее определение следует закрепить в ГК РФ.

В третьем параграфе *«Некоммерческие организации как вид негосударственных организаций»* отмечается, что при характеристике административно-правового статуса некоммерческих организаций необходимо учитывать то, что не все они обязаны иметь статус юридического лица.

Статья 50 ГК РФ содержит правовые формы некоммерческих организаций, имеющих статус юридических лиц. Данный перечень не открытый, он является исчерпывающим, а это означает, что в других правовых формах некоммерческие организации не могут быть созданы. Отсюда следует, что субъекты, не обладающие статусом юридических лиц, если это предусмотрено законодательством, могут быть созданы и в других организационно-правовых формах, кроме тех, которые предусмотрены ГК РФ.

Что касается субъектов, также не названных в ГК РФ, таких как общественные палаты и общественные советы, то их статус как организаций специфичен и определяется различными авторами неоднозначно (А.В. Иванов, С.С. Тахоева). Прежде всего, особенности данных организаций выражаются в том, что они образуются, как правило, государственными органами. Между тем они могут являться субъектами административного права. Так, в соответствии со ст.

9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» субъектами общественного контроля являются следующие:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 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.

В связи с этим данных субъектов можно назвать государственно-общественными организациями, поэтому к негосударственным в чистом виде их отнести нельзя.

Автор отмечает, что грань между коммерческими и некоммерческими организациями в связи с коммерциализацией деятельности последних постепенно стирается. 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, от этого зависит упрощенный (для коммерческих организаций) или, наоборот, более сложный (в отношении некоммерческих организаций) порядок, при котором осуществляются государственная регистрация в качестве юридического лица, контроль за соблюдением соответствующих норм и правил в их деятельности, и др.

Обобщив признаки некоммерческих негосударственных организаций как субъектов административного права, можно предложить следующее их определение: 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.

Однозначно, что положения ГК РФ о юридических лицах должны найти свою дальнейшую конкретизацию в законодательстве, в том числе и в админи-

стративном, нормами которого регулируется статус негосударственных организаций как субъектов административного права.

Прежде всего, необходимо гармонизировать нормы ГК РФ, федеральных законов «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях», в том числе 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. В связи с этим в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» следует закрепить собственно понятие некоммерческой организации, наделенной публичными полномочиями. Данное понятие должно быть сформулировано, исходя из определения некоммерческой негосударственной организации, наделенной публичными полномочиями. Руководствуясь признаками публичных полномочий и признаками некоммерческих организаций, являющихся субъектами административного права, под ней следует понимать 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.

Раздел II «Основы административно-правового статуса негосударственных организаций» включает пять глав.

Глава третья **«Общая характеристика административно-правового статуса негосударственных организаций»** состоит из двух параграфов, в которых исследуются понятие и структурные составляющие статуса негосударственных организаций как субъектов административного права.

В первом параграфе **«Понятие административно-правового статуса негосударственных организаций»** отмечается, что понятие административно-правового статуса производно от понятия правовой статус в целом, современные взгляды на который сформировались благодаря работам С.С. Алексеева, Н.И. Матузова и др. Его составляющими традиционно выступают административная правоспособность и административная дееспособность.

Анализируя различные точки зрения на эти понятия (А.Б. Агапов, Н.П. Корнев, В.М. Манохин, Ю.Н. Стариков и др.), диссертант под административной правоспособностью негосударственных организаций предлагает понимать возможность приобретения ими обязанностей, прав, которые закреплены административным законодательством, и несения юридической ответственности за их реализацию на практике в области соответствующего правового регулирования.

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 их реализацию в практической деятельности в области административно-правового регулирования.

Рассматривая понятие «административно-правовой статус негосударственной организации» как комплексную категорию, представляющую собой правовое положение данной организации, закрепленное нормами административного права, можно выделить следующие его основные признаки:

это правовое положение организации, выраженное в нормах 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 негосударственных организаций реализуются в области административно-правового регулирования.

Во втором параграфе *«Элементы структуры административно-правового статуса негосударственных организаций»* анализируется административно-правовой статус негосударственных организаций как комплексная категория, выявлены его составляющие.

Авторы, рассматривающие статус тех или иных коллективных субъектов административного права (Д.Н. Бахрах, С.В. Бубнов, А.А. Ивакин, Н.Н. Ковалева, П.И. Кононов), единодушны в том, что в его структуру входят следующие составляющие: создание; государственная регистрация; права и обязанности организаций; получение разрешения на занятие определенной деятельностью; формирование органа управления; гарантии прав организаций; ответственность и ликвидация организаций.

Включение большинства данных составляющих будет целесообразно 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 отрасли. Ликвидацию же и иные меры ответственности, применяемые к негосударственным организациям, можно объединить и отнести к такому элементу

структуры их административно-правового статуса, как порядок применения к ним мер административного принуждения.

Отмечается, 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. основополагающий характер рассматриваемого элемента предопределяет его включение в структуру целевой составляющей статуса.

Если рассматривать признак, лежащий в основе выделения данных элементов, то наиболее целесообразно использовать этапность деятельности негосударственных организаций, что позволит дать более подробную характеристику структуры их статуса. В связи с этим предлагается обозначить следующую структуру административно-правового статуса негосударственных организаций, включающую в себя административно-правовые нормы, регулирующие:

- 1) цели деятельности негосударственных организаций;
- 2) принципы деятельности негосударственных организаций (принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций);
- 3) способы создания негосударственных организаций;
- 4) права негосударственных организаций;
- 5) гарантии реализации прав негосударственных организаций;
- 6) обязанности негосударственных организаций;
- 7) порядок применения мер административного принуждения к негосударственным организациям.

Выделение всех указанных элементов необходимо для уяснения и изучения в целом административно-правового статуса негосударственных организаций. Для удобства изучения предлагается их объединить и представить 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 четвертая **«Целевая составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций»** состоит из двух параграфов и посвящена исследованию таких элементов административно-правового статуса негосударственных организаций, как цели деятельности и принципы административно-правового регулирования их статуса. В первом параграфе **«Цели деятельности негосударственных организаций»** констатируется, что данный элемент является определяющим в отношении особенностей указанного статуса как коммерческих, так и, в большей степени, некоммерческих структур. В первую очередь он определяет специфику создания организации, которая зависит от того, намеревается ли коллективный субъект заниматься предпринимательской деятельностью.

Цели деятельности негосударственной организации, ее функции определяют также и дальнейшее содержание административно-правового статуса, а именно норм, регулирующих принципы деятельности, порядок создания, права, обязанности организаций во взаимодействии с органами исполнительной власти.

Во втором параграфе **«Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций»** выявляются общие и специальные принципы, на которых базируется административно-правовой статус негосударственных организаций (как коммерческих, так и некоммерческих), отражающие его природу и назначение. Подчеркивается важность законодательного закрепления данных основ.

Проблема выявления и систематизации принципов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций является производной от общих и отраслевых принципов права.

Установлено, что принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций относятся к специальным принципам административного права со своим подразделением на виды.

Диссертантом 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 подчеркнуть, что нормы-принципы присутствуют только в законодательстве об общественных объединениях.

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.

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 говорилось, 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 органов 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 (взаимо-

контроля) негосударственных организаций и органов власти; принцип передачи негосударственным организациям публичных полномочий на основе закона.

Рассматриваемые принципы положены в основу разработанного автором проекта теоретической *Концепции основных направлений совершенствования правового положения негосударственных организаций, в том числе организаций, наделенных публичными полномочиями, в Российской Федерации.*

Глава пятая **«Организационная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций»** состоит из двух параграфов и посвящена исследованию административно-правового регулирования создания негосударственных организаций.

В первом параграфе *«Способы создания негосударственных организаций»* автор отмечает, что процесс создания негосударственной организации во многом определяет особенности содержания остальных элементов ее статуса. Процедура же создания, с другой стороны, зависит от целевой направленности деятельности организации. 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.

В результате применительно к современным условиям нормативного регулирования можно выделить 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).

Во втором параграфе *«Характеристика способов создания негосударственных организаций»* в отношении первого способа создания негосударственных организаций – явочного – указывается, что его существенный недостаток заключается в том, 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 на этом этапе 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 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, но за незарегистрированными организациями осуществлять его невозможно, так как органам власти не известно 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 можно говорить не просто о явочном, а о явочно-уведомительном способе создания. 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 следующем:

во-первых, осуществляется государственная регистрация организации;

во-вторых, уполномоченный на то орган государственной власти может отказать в этом негосударственной структуре.

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», что в большей степени будет соответствовать современным реалиям.

Глава шестая **«Содержательная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций»** включает два параграфа. В них исследуются следующие структурные элементы статуса организаций

как субъектов административного права: их права, гарантии реализации прав и обязанности, на основе чего выделяются виды данного статуса.

В первом параграфе *«Права негосударственных организаций в структуре административно-правового статуса и гарантии их реализации»* отмечается, что в структуру правового статуса негосударственных организаций как субъектов административного права включаются и нормы, гарантирующие соблюдение их прав и защиту от нарушений. 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 осуществлены ликвидация или прекращение деятельности. В него необходимо включить те нормы отрасли административного права, которые гарантируют в отношении негосударственных организаций соблюдение их прав, защиту от нарушений, которые могут исходить со стороны государственных структур и иных субъектов.

Гарантии обеспечивают реализацию как общих, так и специальных прав негосударственных организаций. Все критерии подразделения прав организаций на виды можно сгруппировать в зависимости от того, к какой стороне деятельности негосударственных организаций они относятся:

- 1) к организационной стороне деятельности организаций (организационно-правовая форма);
- 2) к содержательной стороне их деятельности (наделение публичными полномочиями в соответствии с законом, социально ориентированная деятельность, вовлеченность в процесс общественного контроля и др.);
- 3) к организационной и содержательной стороне деятельности негосударственных организаций (финансирование из зарубежных источников и политическая деятельность), то есть критерии смешанного характера.

Так, например, в отношении социально ориентированных организаций в Российской Федерации на сегодняшний день действует рамочный закон «О некоммерческих организациях», который в части закрепления их статуса требует доработки. В отношении же социального предпринимательства законодательство отсутствует, хотя такая практика существует, приносит пользу обществу и при условии должного нормативного регулирования могла бы развиваться в том числе в направлении реализации некоторых публичных полномочий, передаваемых негосударственным организациям.

Автором предложено создать единый закон «Об организациях, осуществляющих социально ориентированную деятельность», предусмотрев в нем налоговые льготы для коммерческих организаций и государственную поддержку для некоммерческих. В результате в том, чтобы 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 вы-

годнее воспользоваться. Коммерческие организации, опасаясь потерять статус социального предпринимателя, были бы заинтересованы в повышении качества 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.

Во втором параграфе *«Обязанности негосударственных организаций как субъектов административного права»* отмечается, что 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.

На основе проведенного анализа специальных прав и обязанностей негосударственных организаций диссертантом выделяются 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.).

Глава седьмая **«Охранительная составляющая административно-правового статуса негосударственных организаций»** состоит из двух параграфов и посвящена исследованию мер административного принуждения, применяемых к негосударственным субъектам. Подчеркивается, что и сами негосударственные структуры вправе применять некоторые административно-принудительные меры, установленные законодательством.

В первом параграфе *«Классификация мер административного принуждения, применяемых в отношении негосударственных организаций»* на основе различных подходов к подразделению административно-принудительных мер на виды (И.В. Максимов, А.Ю. Соколов, А.И. Стахов и др.) формулируется вывод о значимости такого его основания, как целевое назначение мер административного принуждения, так как оно носит всеобъемлющий характер и позволяет учесть специфику каждой из групп мер, в том числе и в отношении негосударственных организаций.

Взяв за основу подход, заключающийся в подразделении мер по основанию их применения на две группы – применяемые вне связи с правонарушением и связанные с правонарушением (А.Ю. Соколов) – из последней группы в силу ее масштабности следует выделить еще одну, а именно меры административной ответственности, которые 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.

Под *административным принуждением*, таким образом, предлагается понимать 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.

Во втором параграфе *«Характеристика мер административного принуждения, применяемых к негосударственным организациям»* анализируются соответствующие группы мер административно-принудительного характера с подразделением их, в свою очередь, на подвиды.

Так, в рамках группы мер административного принуждения, применяемых к негосударственным организациям при отсутствии правонарушения, рассматриваются меры, применяемые в силу государственной необходимости и контрольно-предупредительные меры. В рамках реализации риск-ориентированного подхода при проведении государственного контроля и надзора в отношении организаций (А.В. Мартынов) подчеркивается особая роль контрольно-предупредительных мер в системе мер административного принуждения.

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.

Если рассматривать возможность применения контрольно-предупредительных мер негосударственными организациями, то к таковым следует отнести включение различными саморегулируемыми организациями в соответствующие реестры ее членом, предусмотренное ст. 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», которое отвечает всем признакам административного 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.

В рамках группы мер административного принуждения, применяемых к негосударственным организациям в связи с правонарушением, автором рассмотрены административно-восстановительные меры, меры административного пресечения и процессуального обеспечения. Обосновано, что негосударственные организации также могут применять некоторые меры административного принуждения данной группы. Так, они вправе осуществлять в соответствии с законодательством предоставленные им полномочия по применению мер административного пресечения. К таковым согласно Федеральному закону «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (п. 4 ст. 20) относится, например, требование от органа управления, непосредственно организации, работодателя, должностного лица о приостановлении соответствующих работ вплоть до принятия окончательного решения трудовой инспекцией.

Кроме того, отмечается, что ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» предусматривает применение следующих мер: 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. Такие меры в указанном Законе именуется мерами дисциплинарного воздействия, но к дисциплинарному принуждению они относиться не могут, так как оно не применяется к организациям. Названные меры отвечают всем признакам административного принуждения, а именно:

1) урегулированы нормами административного права, то есть законодательным актом, закрепляющим контрольные полномочия саморегулируемых организаций, а контроль – это способ обеспечения законности, в результате реализации которого возникают управленческие отношения;

2) представляют собой воздействие на граждан и организации. Членами саморегулируемых организаций выступают как индивидуальные предприниматели без образования юридического лица, так и организации, осуществляющие определенные виды деятельности. В связи с этим нельзя считать выше-названные меры применяемыми в рамках сугубо внутриорганизационных отношений. Если лицо, например, будет исключено из членов саморегулируемой 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) порождают соответствующие негативные последствия правоограничительного характера. Применение саморегулируемыми организациями мер влечет 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).

В связи с этим названные меры следует отнести к административному принуждению. Применяемые профсоюзами и саморегулируемыми организациями, они, кроме того, связаны с правонарушениями, что дает основание относить их к мерам административного пресечения.

Автором предложено внести изменения в ст. 10 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», исключив из ее наименования и содержания прилагательное «дисциплинарного» по отношению к мерам воздействия, применяемым к своим членам саморегулируемыми организациями, так как по сути данные меры относятся не к дисциплинарному, а к административному принуждению.

В рамках группы мер административного принуждения, применяемых к негосударственным организациям за правонарушения, рассматриваются меры административной ответственности.

Диссертантом поддерживается точка зрения, согласно которой административная ответственность имеет не всегда оправданную «фискальную направленность» (Б.В. Россинский, О.С. Рогачева).

В работе приводятся статистические данные, согласно которым в отношении юридических лиц применяются в основном штрафные санкции¹. Для исправления данной ситуации предлагается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ о применении меры административного наказания в виде предупреждения отразить позицию, заключающуюся в том, что правоприменительный орган обязан обосновать свое решение о том, почему применяется административный штраф, а не предупреждение в случае наличия такой альтернативы в применяемой им статье Особенной части КоАП РФ. В случае отсутствия должного обоснования в постановлении по делу об административном правонарушении юридическое лицо может подать жалобу на такой акт.

Отмечается, что на практике не выполняется Постановление 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». В указанном Постановлении говорится о том, что 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. Но практика применения ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ идет по иному пути. В связи с этим предложено исключить из КоАП РФ ч. 1 ст. 19.34, так как применение административной ответственности в данном случае противоречит принципам справедливости юридической ответственности (сама организация должна определять необходимость включения ее в данный реестр; при этом она может добросовестно считать себя не подпадающей под признаки «иностранным»).

¹ 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).

ного агента», тем более что в законодательстве закреплены соответствующие исключения; Министерство юстиции РФ, давая юридическую оценку ситуации на профессиональной основе, включает организацию в соответствующий реестр, что уже и является мерой принуждения; при рассмотрении 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 «иностранный агент», осуществляется судьей на основе экспертного заключения и материалов дела, которые были подготовлены прокурорскими работниками, специалистами органов юстиции) и недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение (ответственность за нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, предусмотрена как административная, так и уголовная в отношении соответствующих должностных лиц).

Обоснована позиция автора, согласно которой перечень административных наказаний должен быть дополнен такой мерой административной ответственности, как ликвидация юридического лица, а в Особенную часть КоАП РФ должны быть включены соответствующие составы административных правонарушений – основания административной ответственности, при наступлении которых следует ликвидация, в том числе и состав, который будет устанавливать ответственность за неправомерное присвоение публичных полномочий.

В заключении систематизируются наиболее значимые выводы, намечаются перспективы дальнейшего исследования проблемы.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

1. Монографии

1. *Соболева Ю.В.* Принцип целесообразности в деятельности органов исполнительной власти: правовое регулирование // Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни: монография / под ред. А.В. Малько; Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. 395 с. С.156-171. (22,96 п.л. / 0,7 п.л.).

2. *Соболева Ю.В.* Негосударственные организации в системе субъектов административного права / под ред. В.М. Манохина; Саратов: ООО Издательство «Научная книга», 2015. 200 с. (7,5 п.л.).

3. *Соболева Ю.В.* Основы административно-правового статуса негосударственных организаций / под ред. А.Ю. Соколова; Саратов: ООО Издательство «Научная книга», 2017. 196 с. (7,5 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

4. *Соболева Ю.В.* Административно-правовой аспект создания общественных объединений // Вестник СГАП. Саратов, 2002. №1 (30). С. 72-75. (0,4 п.л.).

5. *Соболева Ю.В.* Принцип целесообразности и административная реформа // Право и государство: теория и практика. М., 2005. № 3. С. 147-148. (0,3 п.л.).

6. *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус общественных объединений: понятие и структура // Гражданин и право. М., 2008. № 6. С. 45-52. (0,6 п.л.).

7. *Соболева Ю.В.* Виды воздействия государства на общественные и религиозные объединения // Административное право и процесс. М., 2013. № 11. С. 48-50. (0,3 п.л.).

8. *Соболева Ю.В.* Государственное признание и регулирование как виды воздействия на общественные объединения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2013. № 6 (95). С. 67-70. (0,3 п.л.)

9. *Соболева Ю.В.* Общественный контроль в РФ: условия эффективности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2014. № 4 (99). С. 67-71. (0,3 п.л.).

10. *Соболева Ю.В.* Организации в системе субъектов административного права // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 2014. № 4 (27). С. 115-120. (0,4 п.л.).

11. *Соболева Ю.В.* Административно-правовое регулирование деятельности объединений граждан: история развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2015. № 1 (102). С. 70-75. (0,4 п.л.).

12. *Соболева Ю.В.* Субъекты административного права: подходы к классификации // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2015. № 2 (59). С. 29-35. (0,4 п.л.).

13. *Соболева Ю.В.* К вопросу о понятии субъектов административного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2015. № 4 (105). С. 188-192. (0,4 п.л.).

14. *Соболева Ю.В.* Негосударственные организации как вид субъектов административного права: основные черты // Вестник ВГУ. Серия: Право. Воронеж, 2015. № 4 (23). С. 138-145. (0,5 п.л.).

15. *Соболева Ю.В., Виноградов Д. Ю.* Открытое акционерное общество «РОСНАНО»: соотношение публично-правового и частноправового регулиро-

вания // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». Челябинск, 2015. Т. 15. № 3. С. 114-118. (0,3 п.л./0,25 п.л.).

16. *Соболева Ю.В.* Правовое регулирование организации и деятельности Общественных палат субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Н. Новгород, 2016. № 5. С. 138-141. (0,45 п.л.).

17. *Соболева Ю.В.* Международные и иностранные неправительственные организации как субъекты административно-правовых отношений // Административное право и процесс. М., 2017. №1. С. 58-62. (0,6 п.л.).

18. *Соболева Ю.В.* Административно-правовое регулирование создания негосударственных организаций // Вестник Российской правовой академии. М., 2017. № 3. С. 39-42. (0,5 п.л.).

19. *Соколов А.Ю., Соболева Ю.В.* К вопросу об унификации нормативного регулирования принудительной ликвидации юридических лиц // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2017. № 6 (119). С. 135-141. (0,3 п.л. /0,2 п.л.).

20. *Соболева Ю.В.* Общие начала в административно-правовом регулировании деятельности социально ориентированных коммерческих и некоммерческих организаций // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2018. № 2 (121). С. 93-98. (0,3 п.л.).

21. *Соболева Ю.В.* Определение понятия «негосударственные организации» при развитии тенденции наделения их публичными полномочиями // Административное право и процесс. М., 2018. № 6. С. 30-33. (0,3 п.л.).

22. *Соболева Ю.В.* Специальные статусы негосударственных организаций: направления совершенствования административно-правового регулирования // Административное право и процесс. М., 2018. № 7. С. 85-86. (0,25 п.л.).

23. *Соболева Ю.В.* Принципы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2018. № 4 (123). С. 64-69. (0,4 п.л.).

24. *Соболева Ю.В.* Некоторые аспекты применения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам // Административное право и процесс. М., 2018. № 9. С. 62-64. (0,25 п.л.).

III. Научные статьи, опубликованные в материалах международных, всероссийских и межрегиональных конференций

25. *Соболева Ю.В.* Виды общественных объединений в РФ // Проблемы управления России в XXI в.: глазами молодежи. Часть 2: материалы Межвузовской научно - практической конференции (г. Саратов, 23-24 апреля 1999 г.) / главный редактор: д.э.н., профессор В.В. Герасимова, науч. редактор д.э.н.,

профессор В.Е. Черкасов. Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 1999. С. 24-27. (0,2 п.л.).

26. *Соболева Ю.В.* Виды общественных объединений в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права Российской Федерации и административной деятельности органов внутренних дел: материалы Всероссийской научно - практической конференции (г. Волгоград, 26-28 мая 1999 г.) / отв. ред. Симухин В.П. Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999. С. 48-50. (0,2 п.л.).

27. *Соболева Ю.В.* Общественные объединения и органы исполнительной власти: правовые аспекты взаимодействия // Российская государственность на пороге XXI века: сборник материалов Всероссийской научной конференции (г. Киров, 21-22 сентября 1999 г.). Киров: Изд-во ВГПУ, 2000. С. 150-153. (0,2 п.л.).

28. *Соболева Ю.В.* Взаимодействие Министерства юстиции РФ с общественными объединениями // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы: материалы научной конференции (г. Тольятти, 22 - 23 июня 2000 г.). Тольятти: Изд-во ВолГУ, 2001. С. 306-309. (0,3 п.л.).

29. *Соболева Ю.В.* Принцип целесообразности в деятельности органов исполнительной власти // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. В 5 ч. Ч. 3: Административное, муниципальное, экологическое земельное и трудовое право: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Воронеж, 14 - 15 ноября 2003 г.) / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. С. 494-501. (0,4 п.л.).

30. *Соболева Ю.В.* Процедура государственной регистрации общественных объединений // Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: материалы международного симпозиума (г. Ташкент, 29-30 сентября 2007 г.) / ред. колл. М.Х. Рустамбаев и др. Ташкент: Konsauditinform-NASHR, 2008. С. 219-226. (0,4 п.л.).

31. *Соболева Ю.В.* Ответственность политических партий: конституционное и административно-правовое регулирование // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): материалы Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 3-4 октября 2008 г.) / [редкол. : О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 83-84.(0,3 п.л.).

32. *Соболева Ю.В.* Ответственность политических партий как условие модернизации публичной власти // Организационно-правовые проблемы модернизации публичной власти в современной России: материалы Всероссийского

круглого стола (г. Саратов, 2 марта 2010 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 41-45. (0,3 п.л.).

33. *Соболева Ю.В.* Проблемы правового регулирования института общественного контроля // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: материалы Международной научно-практической конференции (г. Пермь, 15-16 мая 2014 г.) / сост. Ю.С. Бушмелева. Пермь: ФКОУ ВПО Пермский институт ФСИН России, 2014. С. 54-55. (0,25 п.л.).

34. *Соболева Ю.В.* Общественный контроль или контроль над обществом // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти: материалы Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 10 июня 2014 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. С. 29-32. (0,25 п.л.).

35. *Соболева Ю.В.* Общественный контроль в местном самоуправлении: перспективы регулирования // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти: материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию земской реформы. Выпуск 7. (г. Саратов, 23 июня 2014 г.). Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2014. С. 163-166. (0,3 п.л.).

36. *Соболева Ю.В.* История развития правового регулирования деятельности религиозных объединений как вида негосударственных организаций // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам ежегодной заочной Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 18 ноября 2014 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. С. 24-26. (0,25 п.л.).

37. *Соболева Ю.В.* Конституционные основы административно-правового воздействия на негосударственные организации // Конституция Российской Федерации и правовая основа развития современной российской государственности : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ (в рамках VI Саратовских правовых чтений) (г. Саратов, 19-20 сентября 2013 г.) / под общ. ред. С. А. Белоусова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. С. 210-211. (0,3 п.л.).

38. *Соболева Ю.В.* Развитие административно-правового регулирования процедуры создания и государственной регистрации политических партий // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) (г. Санкт-Петербург, 20 мар-

та 2015 г.) В 3 частях. Ч. I . / сост. Ю.Е. Автрутин, А.И. Каплунов. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. С. 129-133. (0,6 п.л.).

39. *Манохин В.М., Соболева Ю.В.* Классификация негосударственных организаций как субъектов административного права // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. С. 18-21. (0,25 п.л. /0,2 п.л.).

40. *Соболева Ю.В.* Общественный контроль: проблемы правового регулирования // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 4-5 июня 2015 г.). Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. С. 251-258. (0,3 п.л.).

41. *Соболева Ю.В.* Некоторые аспекты применения негосударственными организациями мер административного принуждения // Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы: сборник научных статей по материалам I Всероссийского форума магистрантов, аспирантов и молодых ученых (г. Саратов, 15 марта 2016 г.) / под ред. Л.Г. Шапиро, И.А. Куропко. Том 1. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. С. 37-41. (0,25 п.л.).

42. *Манохин В.М., Соболева Ю.В.* Проблемы административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций // Основопологающие вопросы публичного управления в современной России : сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Международная научно-практическая конференция) (г. Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2016. С. 37-41. (0,2 п.л. /0,15 п.л.).

43. *Соболева Ю.В., Тарулина Е.В.* Процедура формирования общественных палат субъектов РФ как условие эффективности регионального общественного контроля // Основопологающие вопросы публичного управления в современной России: сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Международная научно-практическая конференция) (г. Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2016. С. 85-88. (0,2 п.л. /0,15 п.л.).

44. *Соболева Ю.В.* Положения Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов РФ» как условие эффективности общественного контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства:

материалы II Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. С. 253-258. (0,3 п.л.).

45. *Соболева Ю.В.* Меры административного принуждения, применяемые к некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранных агентов // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международная научно-практическая конференция) (г. Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 91-96. (0,4 п.л.).

46. *Аникин С.Б., Соболева Ю.В.* Роль контрольно-предупредительных мер в рамках риск-ориентированного подхода при организации контроля и надзора // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международная научно-практическая конференция) (г. Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 24-26. (0,2 п.л. /0,15 п.л.).

47. *Соболева Ю.В.* Вопросы эффективности государственного контроля в отношении некоммерческих негосударственных организаций // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. С. 300-306. (0,45 п.л.).

48. *Соболева Ю.В.* К вопросу о классификации субъектов административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) (г. Санкт-Петербург, 23 марта 2018 г.) / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. Электрон. дан. (4,95 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018.

49. *Соболева Ю.В.* Структура административно-правового статуса негосударственных организаций: подходы к определению // Развитие рынка труда на современном этапе социально-экономических преобразований: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Пенза, 29 июня 2018 г.) / под общ. ред. Ф.Е. Удалова, В.В. Бондаренко. Пенза: РИО ПГАУ, 2018. С. 44-48. (0,3 п.л.)

IV. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях

50. *Соболева Ю.В.* Понятие и признаки общественных объединений // Электронный INTERNET-журнал «Поволжский гуманитарный журнал». Саратов: Изд-во СГСЭУ, 1999. Вып. 1.

51. *Соболева Ю.В.* Понятие и признаки общественных объединений // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей. Ч. 4. Томск. Изд-во Том. ун-та, 2000. С. 28-29. (0,2 п.л.).

52. *Соболева Ю.В.* Административно-правовой статус общественных объединений: понятие и структура // Человек, общество, право: сборник научных статей / под ред. О.Ю. Рыбакова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2001. Вып. 3. С. 126-137. (0,4 п.л.).

53. *Соболева Ю.В.* Право граждан на создание политической партии // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов. Вып. 4. Ч. 1. Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2003. С. 156-159. (0,3 п.л.).

V. Комментарии законодательства, учебные, учебно-методические и справочные пособия

54. *Манохин В.М., Ковалева Н.Н., Ильгова Е.В., Петров М.П., Соболева Ю.В.* Система и структура органов исполнительной власти Российской Федерации: учебно-методический комментарий к Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» / под ред. Н.Н. Ковалевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. 56 с. (2 п.л./0,3 п.л.).

55. *Соболева Ю.В.* Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. 596 с. (39,5 п.л./1 п.л.).

56. *Писной Л.А., Резепов И.Ш., Соболева Ю.В., Холодная Е.В.* Комментарий к последним изменениям в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. И.Ш. Резепова. М.: Издат-во Юрайт, 2008. 633 с. (7,5 п.л./2 п.л.).

57. *Соболева Ю.В.* Административное право России: практикум / под ред. Кониной Н.М., Соболевой Ю.В. Саратов: Ай Пи Эр Медиа; М.: СПС ГАРАНТ, 2009. 168 с. (10,5 п.л./1,16 п.л.).

58. *Соболева Ю.В.* Административное право России: учеб.-метод. пособие. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. 44 с. (2,7 п. л. /0,5 п. л.).

59. *Соболева Ю.В.* Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 784 с. (49 п.л.).

/0,9 п.л.).

60. *Соболева Ю.В.* Задания для самостоятельной работы по курсу «Административное право России»: учебно-методическое пособие / [сост. Е.И. Маторина, М.П. Петров, Т.А. Смагина, Ю.В. Соболева, А.Ю. Соколов, Г.Ф. Ярош] Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 56 с. (3,25 п.л. /0,54 п.л.).

61. *Соболева Ю.В.* Задания для самостоятельной работы: учебно-методическое пособие / [сост. Е.И. Маторина, В.В. Йонаш, М.П. Петров, Т.А. Смагина, Ю.В. Соболева, А.Ю. Соколов]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. 56 с. (2,05 п.л. /1,0 п.л.).

62. *Соболева Ю.В.* Тесты по административному праву: учебно-методическое пособие / сост. Е.И. Маторина, В.В. Йонаш, М.П. Петров, Т.А. Смагина, Ю.В. Соболева, А.Ю. Соколов. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. 56 с. (2,4 п.л. /0,6 п.л.).

63. *Соболева Ю.В.* Юридическая энциклопедия / под ред. А.В. Малько, С.Н. Туманова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. 452 с. (52,5 п.л. /1,2 п.л.).

64. *Соболева Ю.В.* Административное право. Практикум: учебно-практическое пособие для бакалавров / под общ. ред. Н.М. Конины, Е.И. Маториной. М.: Юрайт, 2014. 446 с. (23,42 п.л. /1,2 п.л.).

65. *Соболева Ю.В.* Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2015. 560 с. (17,5 п.л. /0,6 п.л.).

66. *Соболева Ю.В.* Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. Москва: Проспект, 2016. 1136 с. (71 п.л. /1,6 п.л.)

67. *Соболева Ю.В.* Административное право. Практикум: учеб.-практ. пособие / отв. ред. Н. М. Конин, Е. И. Маторина. М.: Юрайт, 2015. 446 с. (23,4 п.л. /1,2 п.л.)

68. *Соболева Ю.В.* Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 352 с. (22 п.л. /1,8 п.л.)

69. *Соболева Ю.В.* Административное право. Практикум : учеб.-практ. пособие / отв. ред. Н. М. Конин, Е. И. Маторина. М.: Юрайт, 2016. 446 с. (23,4 п.л. /1,2 п.л.).

70. *Соболева Ю.В.* Административное право. Практикум: учебное пособие для академического бакалавриата / под общ. ред. Н. М. Конины, Е. И. Маториной. М.: Юрайт, 2017. 335 с. (23,4 п.л. /1,2 п.л.).

71. *Соболева Ю.В.* Административное право: практикум: учебно-методическое пособие для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова, Ю.В. Соболевой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная

юридическая академия», 2017. 220 с. (12,8 п.л. /1 п.л.).

72. *Соболева Ю.В.* Административный процесс. Практикум: учебно-методическое пособие / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. 148 с. (86 п.л. / 0,3 п.л.).

73. *Соболева Ю.В.* Административное право: практикум: учебно-методическое пособие для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова, Ю.В. Соболевой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. 228 с. (13,25 п.л. /1 п.л.).

74. *Соболева Ю.В.* Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 352 с. (22 п.л. /1,8 п.л.).

VI. Статьи в журналах, индексируемых в международных системах SCOPUS и Web of Science

75. *Pavlov A.J., Batova V.N., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V., Sokolov A.Y., Soboleva Y.V.* Problems of state regulation of innovation policy in the Russian Federation and foreign countries // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2015. Vol. VI. № 4 (14). P. 802–821. (0,9 п.л. /0,1 п.л.).

76. *Pavlov A.Yu., Batova V.N., Kovalyova N.N., Kolesnikov A.V., Sokolov A.Yu., Soboleva Yu.V.* Problems of state regulation of innovation policy in the Russian Federation and foreign countries // *International Journal of Advanced and Applied Sciences*. 2016. № 3 (4). P. 25-32. (0,9 п.л. /0,1 п.л.).

77. *Batova V.N., Sokolov A.Yu., Soboleva Yu.V., Yurasov I.A.* Formation of the orthodox religious identity of the inhabitants of Russia // *J. Ponte*. 2017. Vol. 73. Issue 9. doi: 10.21506/j.ponte.2017.9.7.