

П. Е. Спиридонов*

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация. В статье рассматривается роль некоммерческих организаций в системе государственного управления и уделяется внимание особенностям их административно-правового положения. Констатируется повышение роли некоммерческих организаций в системе государственного управления, так как это связано с эволюцией механизма государственного управления, его децентрализации и попытками задействования механизмов самоорганизации. В связи с возможностью делегирования ряда публичных полномочий со стороны государства некоммерческим организациям делается вывод об изменении состава участников, имеющих властные полномочия, в системе государственного управления. Вовлекая в систему государственного управления некоммерческие организации, государство преследует цель снижения «видимой» роли государства в различных сферах экономики и политической сфере. По причине передачи отдельных публичных полномочий государства некоммерческим организациям такие организации будут совмещать в себе разные аспекты юридической природы организаций, в частности гражданско-правовой статус и административно-правовой, которые переплетаются между собой, так как используются одни и те же нормативные правовые акты без учета особенностей правоотношений, в которые вступают соответствующие виды некоммерческих организаций. Разница между правовым положением, правовым статусом некоммерческой организации как участника административных правоотношений и некоммерческой организации как участника гражданских правоотношений заключается в том, что в гражданском праве некоммерческая организация рассматривается как организационно-правовая форма юридического лица — участника гражданского оборота, а в административных, административно-процессуальных отношениях как форма реализации публичных прав граждан в сфере государственного управления, отдельных публичных полномочий государства в сфере государственного управления. Обращается внимание на двойственность правового статуса некоммерческих организаций, которая связана в том числе и с разными моментами наступления их правосубъектности. Момент возникновения административной правоспособности и дееспособности отличается от аналогичного момента у гражданской правоспособности и дееспособности.

Ключевые слова: государственное управление, субъекты административного права, некоммерческие организации, децентрализация, административная правосубъектность, гражданская правосубъектность, публичные полномочия государства, делегирование полномочий.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.146.1.051-061

Как справедливо отмечал Ю. М. Козлов, круг субъектов административного права крайне многообразен и широк из-за особенностей сферы государственного управления, поэтому

к их числу относится любое лицо и любое формирование, если действующим законодательством не установлены соответствующие ограничения¹.

¹ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юрист, 2007. С. 167.

© Спиридонов П. Е., 2019

* Спиридонов Павел Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, член Национальной ассоциации административистов
pavelspiridonov@rambler.ru

При этом в административном праве уже устоялось представление о двучленной системе субъектов: индивидуальные и коллективные субъекты. Соответственно, как известно, некоммерческие организации относятся к коллективным субъектам. Однако в современных условиях их положение в системе субъектов административного права и системе административных правоотношений изменилось, и связано это в первую очередь с изменением предмета административного права и административных правоотношений.

В условиях постоянной административной реформы в Российской Федерации ведется постоянная работа по снижению административных барьеров и включению ресурса саморегулирования в разных сферах государственного управления, и прежде всего в ряде отраслей экономики. Исходя из этого, государство пытается либо включить «косвенные» методы государственного управления, либо использовать негосударственные властные субъекты. Последними как раз все больше становятся некоммерческие организации. В этом есть потенциал развития ряда административных правоотношений.

Роль некоммерческих организаций в системе государственного управления возрастает с каждым годом. Связано это с эволюцией механизма государственного управления, его децентрализацией и попытками задействования механизмов самоорганизации, так как это позволяет, с одной стороны, снизить степень государственного контроля за деятельностью субъектов правоотношений, субъектов экономических отношений, а с другой — наладить опосредованный контроль посредством других участников этих отношений, которым передается ряд публично значимых функций. Нельзя сказать, что идеи вовлечения негосударственных организаций есть современное представление о роли таких организаций. Истоком таких идей являются представители так называемого гильдейского социализма (синдикализма), выдвинувшие лозунг промышленной демократии как основного организационного начала в экономической и политической жизни².

Одну из современных характеристик децентрализации в управлении дал Ф. Фукуяма. Он отмечает, что смещение локуса полномочий принятия решения вниз по иерархической лестнице и ближе к местным источникам информации позволяет организациям быстрее откликаться на изменения во внешнем окружении. Такая способность важна тогда, когда организациям приходится гибко приспосабливаться в периоды быстрых изменений технологий, так как в условиях небольших изменений децентрализованные организации способны лучшим образом адаптировать свое поведение, поскольку элементы низшего уровня мельче и менее зациклины на определенном способе ведения дел. Потребность в передаче полномочий возрастает и когда выполняемая представителем работа сложна или требует высокой степени свободы действий и суждений³.

В то же время нет единства в оценке роли некоммерческих организаций в системе государственного управления. Так, по мнению Ф. Хайека, в XX в. возник огромный и чрезвычайно расточительный околоправительственный аппарат, включающий торговые ассоциации, профсоюзы и профессиональные объединения, чьей целью является получение как можно больших благ из рук правительства. При этом данный околоправительственный аппарат сложился как защитная реакция на возрастающую необходимость иметь всемогущее правительство большинства, сохраняющее за собой это большинство с помощью поддержки отдельных небольших групп⁴. На возрастающую роль негосударственных организаций обращает внимание политический социолог М. Липсет. Он полагает, что «...тема политики касается не только национальных государств, поскольку внутри нации каждая группа тоже должна искать механизмы принятия нужных для группы решений и распределения внутри нее власти. У любой организации, будь то спортивный клуб, мужское братство, Национальная лига, Американский легион или Профсоюз водителей грузовиков, имеется официальная конституция, которая определяет ее внутренний политический процесс... Частным правительствам, конечно, недостает независимости и контроля

² См.: Большая российская энциклопедия : в 30 т. М. : Большая российская энциклопедия, 2007. Т. 7. С. 126.

³ Фукуяма Ф. Сильное государство : Управление и мировой порядок в XXI веке. М. : АСТ: АСТ Москва ; Владимир : ВКТ, 2010. С. 121.

⁴ Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики М., Челябинск : ИРИСЭН, Социум, 2016. С. 337.

над использованием легитимной силы — того, что определяет уникальный характер государственного правления, но в отдельных областях многие из них приобретают право действовать от имени государства или являются настоящими монополистами. Реальные возможности многих частных правительств — ассоциаций, контролирующих лицензирование и допуск к профессии, профсоюзов, приобретающих главные права представительства, организаций ветеранов и фермеров, практически контролирующих доступ к государственной помощи, — показывают, насколько трудно провести разделение между государством и частным правительством»⁵. В то же время Ф. фон Мизес критикует появление таких организаций, имеющих определенные властные полномочия в отношении своих членов. Так, он отмечает: «Основная идея и гильдейского социализма, и корпоративизма состоит в том, что каждая отрасль производства создает монополистическую ассоциацию, гильдию или корпорацию. Это образование пользуется полной автономией; оно имеет право регулировать все свои внутренние дела без вмешательства внешних сил и людей, которые не являются членами гильдии. Взаимоотношения различных гильдий регулируются путем прямого торга между гильдиями и путем принятия решений общим собранием делегатов всех гильдий. При нормальном течении событий государство вообще ни во что не вмешивается... Монополистической гильдии не нужно бояться конкуренции. Она пользуется неотчуждаемым правом эксклюзивно хозяйствовать в своей области производства.

Будучи автономной и оставленная в покое, она будет не слугой, а хозяином потребителей. Она всегда будет иметь возможность действовать в пользу своих членов в ущерб всем остальным людям»⁶.

Надо понимать, что в настоящее время на развитие теории государственного управления оказывают большие влияние идеи «неолиберализма»⁷. Вовлекая в систему государственного управления некоммерческие организации, государство преследует цель снижения «видимой» роли государства в различных сферах экономики и политической сфере.

В современных условиях необходимо учитывать, что изменение особенностей административных правоотношений заключается в том, что в системе отношений «государство ↔ иной участник административных правоотношений» произошли изменения. Эти изменения выражаются в первую очередь в том, что государство часть своих публичных полномочий передало некоммерческим организациям. Таким образом, появилась следующая система административных правоотношений: «государство → некоммерческая организация ↔ иной участник административных правоотношений», где некоммерческим организациям делегированы не просто какие-то публичные полномочия, а полномочия, имеющие властный характер.

Исходя из рассматриваемой проблемы, можно привести позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П⁸. В нем указано, что Конституция РФ не запрещает государству переда-

⁵ Липсет М. Политический человек: социальные основания политики. М. : Мысль, 2016. С. 423.

⁶ Мизес Ф. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. Челябинск : Социум, 2012. С. 768—769

⁷ О разнице «классического» либерализма и неолиберализма указывал апологет неолиберализма Л. фон Мизес. В частности, он отмечал: «Разницу между рассуждениями старого либерализма и неолиберализма легче всего продемонстрировать на примере трактовки ими равенства. Либералы XVIII в., руководствуясь идеями естественного права и эпохи Просвещения, требовали равенства политических и гражданских прав для всех, потому что полагали, что все люди равны... Ничто, однако, не является столь же слабо обоснованным, как утверждение мнимого равенства всех членов человеческого рода. Люди вовсе не являются равными... Люди не равны, и требование равенства перед законом никак не может основываться на утверждении, что равные требуют равного отношения» (Мизес Л. Либерализм. Челябинск : Социум, 2014. С. 30). Автор приводит точки зрения ученых-неолибералов как констатацию факта влияния этих идей на развитие взглядов в сфере государственного управления. Возможно, что некоторые из идей неолиберализма после определенной адаптации можно использовать при государственном строительстве, государственном управлении экономикой. Однако слепое копирование этих идей в отечественную правовую систему и систему государственного управления может нанести большой вред (Прим. авт.).

⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации

вать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

В связи с этим С. Н. Братановский, рассматривая особенности административно-правовых отношений, отмечает, что в управленческой практике встречаются случаи, когда административно-правовые отношения складываются без участия органа государственного управления или его должностного лица, и это связано с делегированием общественным организациям отдельных внешневластных функций государственных органов. Однако такие случаи, по мнению С. Н. Братановского, являются исключением из правил⁹. На наш взгляд, нельзя согласиться с этим мнением С. Н. Братановского. В современных условиях вовлечение некоммерческих организаций в государственно-управленческую деятельность уже не является чем-то исключительным, а, наоборот, представляет нормальную эволюцию государственно-управленческой деятельности и, следовательно, административно-правовых отношений. Правда, это не означает, что, например, в условиях чрезвычайного, военного положения государство не откажется от такой практики.

В связи с возможностью передачи отдельных публичных полномочий государства некоммерческим организациям такие организации будут совмещать в себе разные аспекты юридической природы организаций, в частности гражданско-правовой статус и административно-правовой, которые переплетаются между собой, так как используются одни и те же нормативные правовые акты без учета особенностей правоотношений, в которые вступают соответствующие виды некоммерческих организаций.

На примере саморегулируемых организаций А. Ф. Суров отмечает, что реализация саморегулируемыми организациями передаваемых государственных функций повышает их эффективность: поскольку государственные предписания

ограничивают свободу предпринимательской деятельности, субъекты предпринимательской деятельности имеют тенденцию к их нарушению или уклонению от их исполнения, а саморегулируемые организации (либо их объединения) сами ответственны за регулирование правил поведения в сообществе, создание системы стандартизации деятельности, установление ответственности за дальнейшее исполнение принятых норм, т.е. регулятор становится ответственным за достижение поставленных целей¹⁰.

А. Ф. Суров приходит к выводу о том, что саморегулирование — это добровольное объединение субъектов предпринимательской (профессиональной) деятельности в некоммерческие организации с особым публично-правовым статусом с целью возложения на себя определенных обязанностей и (или) ограничений, обеспечения исполнения таких обязанностей для обеспечения соблюдения общественных интересов. Соответственно, деятельность саморегулируемых организаций сходна с деятельностью государственных органов, выполняющих регулирующие функции, и носит некоммерческий характер¹¹.

По мнению А. Ф. Алексанян, саморегулируемые организации представляют собой, с одной стороны, разновидность ассоциации (союза), с другой — надстроечную конструкцию, имеющую в том числе публично-правовые цели и приобретаемую в случае соответствия субъекта определенным требованиям специального законодательства¹².

Помимо всего прочего, А. Ф. Суров к основным публично-правовым функциям, передаваемым профессиональному сообществу, отнес: — локальное правотворчество, в том числе путем создания системы стандартизации; — осуществление контроля за деятельностью своих членов, в том числе за исполнением ими принятых стандартов саморегулируемых организаций;

о нотариате» // СПС «ГАРАНТ» (далее нормативные правовые акты и судебные акты приводятся по СПС «ГАРАНТ»).

⁹ Братановский С. Н. Административно-правовые отношения: концептуальный подход к сущности и особенностям // Гражданин и право. 2017. № 7.

¹⁰ Суров А. Ф. Роль системы саморегулирования при реализации публично-правовых функций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 19.

¹¹ Суров А. Ф. Указ. соч.

¹² Алексанян А. Ф. Проблемы соотношения статусов некоммерческого партнерства, саморегулируемой организации и ассоциации (союза) // Законодательство. 2016. № 5. С. 29—33.

- рассмотрение обращений, ходатайств, жалоб, связанных с деятельностью саморегулируемых организаций, в том числе на действия (бездействие) специалистов по организации строительства, включенных в национальные реестры специалистов;
- ведение единого реестра членов саморегулируемых организаций и национального реестра специалистов в области строительства;
- обеспечение информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций и их объединений, а также деятельности всех членов профессионального сообщества и др.¹³

Особенности административно-правового статуса некоммерческих организаций обуславливаются многообразием видов, организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Как известно, ч. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁴ устанавливает, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в следующих организационно-правовых формах:

- потребительский кооператив;
- общественная организация;
- общественное движение;
- ассоциация (союз);
- товарищество собственников недвижимости;
- казачье общество, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;
- община коренных малочисленных народов;
- фонд (в том числе общественный и благотворительный);
- учреждение (в том числе государственное, муниципальное и частное);
- автономная некоммерческая организация;
- религиозная организация;
- публично-правовая компания;
- адвокатская палата;
- адвокатское образование, являющееся юридическим лицом;
- государственная корпорация;
- нотариальная палата.

При этом ГК РФ сводит некоммерческие организации в две большие группы: некоммерческие корпоративные организации и некоммерческие унитарные организации. Согласно ч. 2 ст. 123.1 ГК РФ некоммерческие корпоративные

организации создаются в следующих организационно-правовых формах:

- потребительский кооператив;
- общественные организации;
- ассоциации (союзы);
- нотариальные палаты;
- товарищества собственников недвижимости;
- казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;
- общины коренных малочисленных народов;
- адвокатские палаты;
- адвокатские образования, являющиеся юридическими лицами;
- нотариальные палаты.

К некоммерческим унитарным организациям относятся:

- фонды;
- учреждения;
- автономные некоммерческие организации;
- религиозные организации.

Разница между правовым положением, правовым статусом некоммерческой организации как участника административных правоотношений и некоммерческой организации как участника гражданских правоотношений заключается в том, что в гражданском праве некоммерческая организация рассматривается как организационно-правовая форма юридического лица — участника гражданского оборота, а в административных, административно-процессуальных отношениях как форма реализации публичных прав граждан в сфере государственного управления, отдельных публичных полномочий государства в сфере государственного управления.

Такое сочетание частноправовых и публично-правовых элементов при правовом регулировании деятельности некоммерческих организаций отмечает и Конституционный Суд Российской Федерации: «Федеральный законодатель, в соответствии со ст. 71 (п. “а”, “в”, “ж”) Конституции Российской Федерации устанавливая правовые основы единого рынка и осуществляя при этом регулирование и защиту прав и свобод, прежде всего экономических, для защиты общих (общественных) интересов, вправе применить публично-правовой тип регулирования рыночных отношений, которое — в силу взаимодействия частноправовых и публично-правовых интересов — предполагает

¹³ Суров А. Ф. Указ. соч.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «ГАРАНТ».

в то же время сочетание частноправовых и публично-правовых элементов. При этом он, располагая широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, вместе с тем связан конституционно-правовыми пределами использования публично-правовых начал (ст. 7, 8; ч. 2, 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Одним из таких средств, направленных на защиту как частных, так и публичных интересов, является институт банкротства. В рамках его правовой регламентации с учетом конституционных принципов соразмерности государственного вмешательства в права и свободы граждан, баланса частных и публичных интересов федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты — саморегулируемые организации арбитражных управляющих, призванные выполнять в этой сфере общественных отношений функции саморегулирования в интересах общества, кредиторов и должников»¹⁵.

В том же постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П отмечается, что саморегулируемые организации арбитражных управляющих обладают двойственной правовой природой: с одной стороны, это некоммерческие организации, и регистрируются они в порядке, предусмотренном ст. 3 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», с другой стороны — с даты включения в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих они приобретают особый публично-правовой статус саморегулируемой организации арбитражных управляющих, согласно которому они выполняют не только функцию защиты прав и интересов своих членов, но и регулирования и обеспечения профессионального осуществления их деятельности.

Особенность административно-правового статуса некоммерческих организаций заключается и в том, что правовое регулирование осуществляется не только ГК РФ, но и специализированными нормативными правовыми актами, а также могут приниматься во внимание тради-

ции, обычаи народов и граждан, проживающих на территории России»¹⁶.

Некоторые особенности публично-правового статуса некоммерческих организаций на примере нотариальных палат выделяет Конституционный Суд РФ, который в уже упоминавшемся постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П, указывает, что их статус проявляется прежде всего в осуществлении контроля за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, а также в обращении в суд с ходатайствами или представлениями о лишении нотариусов права заниматься нотариальной деятельностью за нарушение законодательства.

Существует мнение, высказанное Ф. К. Мамбетовым, об особом положении в системе юридических лиц Центрального банка Российской Федерации, где он является некоммерческим юридическим лицом, наделенным публично-правовыми функциями и полномочиями, для реализации предписанных целей деятельности. Таким образом, с точки зрения Ф. К. Мамбетова, система некоммерческих организаций включает 12 организационно-правовых форм, одной из которых является Центральный банк РФ¹⁷. Сложно согласиться с мнением Ф. К. Мамбетова о такой организационно-правовой форме некоммерческой организации, как Центральный банк РФ. Представляется, что в таком случае любые органы исполнительной власти (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации) тоже должны быть отнесены к некоммерческим организациям как виду юридического лица, но их правовой статус сильно отличается от некоммерческих организаций. Действительно, правовой статус Центрального банка РФ неоднозначен, но он ближе к органу исполнительной власти, чем к некоммерческой организации. Видимо, при анализе положений ст. 48, 50 ГК РФ необходимо принимать во внимание, что данный нормативный правовой акт не призван учитывать юридические особенности многих государственных органов: органов исполнительной власти, органы судебной власти (например, согласно ч. 2

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева» // СПС «ГАРАНТ».

¹⁶ См.: *Сойфер Т. В.* Некоммерческие организации: проблемы гражданской правосубъектности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 30—39.

¹⁷ *Мамбетов Ф. К.* Система некоммерческих организаций России // Право и экономика. 2015. № 6.

ст. 41 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» краевые, областные суды обладают правами юридического лица), Центральный банк РФ и др. По нашему мнению, Центральный банк РФ с точки зрения российского законодательства ближе к понятию «государственный орган», чем к понятию «некоммерческая организация».

Ф. К. Мамбетов отмечает возможность формирования системы правового регулирования некоммерческих организаций, где центральная роль должна оставаться за общими нормами ГК РФ¹⁸. Как уже отмечалось, к сожалению, ГК РФ не в состоянии учитывать все особенности некоммерческих организаций, так как некоммерческие организации в большинстве случаев создаются для достижения публично значимых целей и задач, которые они достигают, будучи в основном участниками административно-правовых отношений, а не гражданских, которые являются «вторичными» по отношению к административно-правовым.

Попытки унифицировать правовое положение коллективных образований с помощью только ГК РФ выглядят несколько идеалистичными, если не «вредными». Т. В. Сойфер справедливо отмечает эфемерность руководящей роли норм ГК РФ применительно к некоммерческим организациям из-за отсутствия учета всех необходимых факторов. А попытки законодателя создать конструкцию корпоративного юридического лица и уложить в единые рамки разнородные образования не всегда возможны и целесообразны. Необходим индивидуальный подход, который позволит учесть все свойственные им нюансы и обеспечит условия для их позитивной деятельности. В то же время специальные положения, отражающие специфику организации как участника гражданского оборота, следует закрепить в ГК РФ в целях поддержания его центральной роли и исключения возможных противоречий¹⁹. В связи с этим стоит отметить, что старая редакция ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», в которой говорилось о правовом положении некоммерческих организаций, была

точнее, чем современная, где говорится о гражданско-правовом положении. Ведь, например, статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, или иностранной некоммерческой неправительственной организации и их представительств имеет больше административно-правовое значение, чем гражданско-правовое.

Отдельно стоит остановиться на административной правосубъектности некоммерческих организаций. Напомним, что некоммерческие организации являются разновидностью коллективных субъектов административного права и процесса. Как справедливо отмечает Д. Н. Бахрах, понятия «юридическое лицо» и «коллективный субъект» имеют разное содержание: первое означает главным образом имущественную, гражданско-правовую правосубъектность, а второе — административную, организационную правосубъектность. Понятие «коллективный субъект» более широкое, оно включает в себя и огромное число организованных коллективов, не являющихся юридическими лицами²⁰.

На наш взгляд, рассматривать особенности административной правосубъектности некоммерческих организаций необходимо во взаимосвязи с их гражданской правосубъектностью.

Двойственность правового статуса некоммерческих организаций связана и с разными моментами наступления их правосубъектности, так как момент возникновения административной право- и дееспособности отличается от момента возникновения гражданской право- и дееспособности.

На то, что коммерческие организации также являются объединениями, а следовательно, относятся к коллективным субъектам, обращает внимание Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П²¹: «...акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью являются объединениями — юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринима-

¹⁸ Мамбетов Ф. К. Указ. соч.

¹⁹ См.: Сойфер Т. В. Указ. соч.

²⁰ Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права. М.: Норма, 2008. С. 25.

²¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах”» // СПС «ГАРАНТ».

тельской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34, ч. 1, Конституции Российской Федерации) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35, ч. 2 Конституции Российской Федерации)».

В соответствии с ч. 3 ст. 49 ГК РФ правоспособность юридического лица возникает с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении.

Право юридического лица осуществлять деятельность, для занятия которой необходимо получение специального разрешения (лицензии), членство в саморегулируемой организации или получение свидетельства саморегулируемой организации о допуске к определенному виду работ, возникает с момента получения такого разрешения (лицензии) или в указанный в нем срок, либо с момента вступления юридического лица в саморегулируемую организацию, или выдачи такой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ и прекращается при прекращении действия разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Административные право- и дееспособность возникают с момента учреждения соответствующего коллективного субъекта, в том числе и у коллективного субъекта (коммерческого или некоммерческого), собирающегося стать юридическим лицом. В частности, согласно ч. 1 ст. 50.1 ГК РФ юридическое лицо может быть создано на основании решения учредителя (учредителей) об учреждении юридического лица. Однако гражданская право- и дееспособность этого образования еще не возникла, так как не осуществлена его государственная регистрация в качестве юридического лица. Тем не менее появилось основание для подачи документов на государственную регистрацию. Таким образом, возникли не только административные права и обязанности, но и административно-процессуальные, но нет еще гражданских прав и обязанностей. Следовательно, и возможность реализации административных, административно-процессуальных прав и обязанностей такого коллективного субъекта возникает раньше, чем возможность реализации гражданских прав и обязанностей. Здесь следует обратиться

к положениям ч. 1 ст. 48 ГК РФ, где указано, что юридическим лицом является организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Часть 2 рассматриваемой статьи предъявляет требование о регистрации юридического лица в едином государственном реестре юридических лиц. Таким образом, можно предположить, что любое юридическое лицо является организацией, но не каждая организация является юридическим лицом. Возникает вопрос: чьи права реализуются при подаче документов для внесения в единый государственный реестр юридических лиц — организации или ее учредителей? Представляется, что реализуются права организации как коллективного субъекта. Причем эти права могут реализовывать физические лица, перечисленные в ч. 1.3 ст. 9 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а именно:

- руководитель постоянно действующего исполнительного органа регистрируемого юридического лица или иное лицо, имеющие право без доверенности действовать от имени этого юридического лица;
- учредитель или учредители юридического лица при его создании;
- руководитель юридического лица, выступающего учредителем регистрируемого юридического лица;
- конкурсный управляющий и руководитель ликвидационной комиссии при ликвидации юридического лица;
- иное лицо.

Здесь уместно упомянуть и Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», в ч. 3 ст. 18 которого указывается, что общественное объединение считается созданным (а следовательно, осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, принимает на себя обязанности) с момента принятия решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов. Также стоит обратить внимание и на положения ч. 2 ст. 6 и ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объедине-

ниях», где указывается, что религиозная группа, как разновидность религиозного объединения, осуществляет деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица.

Теперь обратимся к субъектам общественного контроля как участникам административных правоотношений. Можно ли субъектов общественного контроля (общественные палаты, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные общественные структуры общественного контроля) рассматривать как разновидность некоммерческих организаций? Конечно, с точки зрения положений Федеральных законов «О некоммерческих организациях», от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» нельзя однозначно ответить на этот вопрос, так как в данных актах не указывается, что субъекты общественного контроля являются некоммерческими организациями. Однако следует учитывать, что субъекты общественного контроля обладают рядом специфических полномочий, имеющих властный характер, по отношению к органам государственной власти, органам местного самоуправления и другим организациям. В частности, субъекты общественного контроля в соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» впра-

ве запрашивать информацию, необходимую для осуществления общественного контроля, посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления и т.п., а органы государственной власти и местного самоуправления, согласно ч. 4 ст. 16 того же Закона, обязаны предоставлять информацию о своей деятельности, рассматривать направленные им запросы, учитывать предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля.

Однако, исходя из вышесказанного, субъекты общественного контроля, видимо, будут выступать не некоммерческими организациями, а своеобразными общественными органами государственного управления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что некоммерческие организации в современных условиях создаются не просто для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи и в иных целях, направленных на достижение общественных благ, а для участия в государственном управлении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексанян А. Ф.* Проблемы соотношения статусов некоммерческого партнерства, саморегулируемой организации и ассоциации (союза) // Законодательство. — 2016. — № 5.
2. *Бахрах Д. Н.* Очерки теории российского права. — М. : Норма, 2008.
3. Большая российская энциклопедия : в 30 т. — М. : Большая российская энциклопедия, 2007. — Т. 7.
4. *Братановский С. Н.* Административно-правовые отношения: концептуальный подход к сущности и особенностям // Гражданин и право. — 2017. — № 7.
5. *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. — М. : Юристъ, 2007.
6. *Липсет М.* Политический человек: социальные основания политики. — М. : Мысль, 2016.
7. *Мамбетов Ф. К.* Система некоммерческих организаций России // Право и экономика. — 2015. — № 6.
8. *Мизес Ф.* Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. — Челябинск : Социум, 2012.
9. *Сойфер Т. В.* Некоммерческие организации: проблемы гражданской правосубъектности // Журнал российского права. — 2018. — № 1.
10. *Суров А. Ф.* Роль системы саморегулирования при реализации публично-правовых функций // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 19.
11. *Фукуяма Ф.* Сильное государство : Управление и мировой порядок в XXI веке. — М. : АСТ: АСТ Москва ; Владимир : ВКТ, 2010.
12. *Хайек Ф.* Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. — М., Челябинск : ИРИСЭН, Социум, 2016.

Материал поступил в редакцию 9 марта 2018 г.

NON-PROFIT ORGANIZATIONS AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW

SPIRIDONOV Pavel Evgenevich, PhD in Law, Associate Professor, Member of the National Association of Administrative Law Lawyers
pavelspiridonov@rambler.ru

Abstract. *The article considers the role of non-profit organizations in the system of public administration and focuses on the peculiarities of their administrative and legal status. The author highlights an increasing role of non-profit organizations in the system of public administration, as it is connected with the evolution of the mechanism of public administration, its decentralization and attempts to use the mechanisms of self-organization. Due to the possibility of delegation of a number of public powers by the state to non-profit organizations, it is concluded that the composition of the participants with powers in the system of public administration has changed. By involving non-profit organizations in the system of public administration, the State pursues the goal of reducing the “visible” role of the State in various spheres of economy and a political sphere. Due to the transfer of certain public powers of the State to non-profit organizations, such organizations will combine different aspects of the legal nature of the organizations, in particular the intertwined civil law status and the administrative law status, since the same normative legal acts are used without taking into account the peculiarities of legal relations in which the relevant types of non-profit organizations participate. The difference between the legal status, the legal status of a non-profit organization as a participant of administrative legal relations and a non-profit organization as a participant of civil law relations is that in civil law a non-profit organization is considered as an organizational and legal form of a legal entity — a participant of transactions and relations regulated by civil law; under administrative law and in administrative-procedural relations it is treated as a form of implementation of public rights of citizens in the sphere of public administration, certain public powers of the State in the sphere of public administration. Attention is drawn to the duality of the legal status of non-profit organizations, that is associated, among other things, with different moments of their legal personality. The moment of emergence of capacity under administrative law and legal capacity differs from the similar moment of emergence capacity under civil law and legal capacity.*

Keywords: *Public administration, subjects of administrative law, non-profit organizations, decentralization, administrative legal personality, civil legal personality, public powers of the state, delegation of powers.*

REFERENCES

1. Aleksanyan A. F. Problemy sootnosheniya statusov nekommercheskogo partnerstva, samoreguliruemoy organizatsii i assotsiatsii (soyuza) [Problems of the balance between the status of non-profit partnership, self-regulatory organization and association (a union). *Zakonodatel'stvo [Legislation]*. 2016. No. 5. (In Russian).
2. Bakhrakh D. N. Ocherki teorii rossiyskogo prava [Essays on the theory of Russian law]. Moscow, Norma publ., 2008. (In Russian).
3. Bolshaya rossiyskaya entsiklopediya : v 30 t. [Great Russian Encyclopedia : in 30 vol. Moscow, Great Russian encyclopedia publ., 2007. Vol. 7. (In Russian).
4. Bratanovskiy S. N. Administrativno-pravovye otnosheniya: kontseptualnyy podkhod k sushchnosti i osobennostyam [Administrative-legal relations: a conceptual approach to the essence and features]. *Grazhdanin i pravo [A Citizen and law]*. 2017. No. 7. (In Russian).
5. Kozlov Yu. M. Administrativnoe pravo : uchebnyy [Administrative law : A textbook]. Moscow, Yurist publ., 2007. (In Russian).
6. Lipset M. Politicheskiy chelovek: sotsialnye osnovaniya politiki [A Political Man: Social Foundations of Politics]. Moscow, Mysl publ., 2016. (In Russian).
7. Mambetov F.K. Sistema nekommercheskikh organizatsiy Rossii [The system of non-profit organizations in Russia]. *Pravo i ekonomika [Law and Economics]*. 2015. No. 6. (In Russian).
8. Mizes F. Chelovecheskaya deyatel'nost': traktat po ekonomicheskoy teorii [A Human Activity: Treatise on Economic Theory]. Chelyabinsk, Sotsium publ., 2012. (In Russian).



9. Soyfer T. V. Nekommercheskie organizatsii: problemy grazhdanskoy pravosubektnosti [Nonprofit organization: Problems of civil legal personality]. *Journal of Russian Law*. 2018. No. 6. (In Russian).
10. Surov A. F. Rol sistemy samoregulirovaniya pri realizatsii publichno-pravovykh funktsiy [The role of the system of self-regulation in the implementation of public law functions]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [Laws of Russia: Experience, analysis, practice]*. 2016. No. 19. (In Russian).
11. Fukuyama F. Silnoe gosudarstvo : upravlenie i mirovoy poryadok v XXI veke [A Strong State : Governance and world order in the 21st century]. Moscow, AST publ., AST Moscow; Vladimir, VKT publ., 2010. (In Russian).
12. Hayek F. Pravo, zakonodatelstvo i svoboda: sovremennoe ponimanie liberalnykh printsiptov spravedlivosti i politiki [Law, legislation and freedom: modern understanding of liberal principles of justice and politics]. Moscow, Chelyabinsk, IRISEN publ., Sotsium publ., 2016. (In Russian).