

НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
КАК ВИД СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА:  
ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ

Ю. В. Соболева

*Саратовская государственная юридическая академия*

Поступила в редакцию 3 июня 2015 г.

**Аннотация:** статья посвящена анализу понятия негосударственной организации как вида субъектов административного права. На основе сравнительной характеристики данного понятия со смежными ему понятиями «некоммерческая организация», «неправительственная организация» делается вывод о признаках негосударственной организации.

**Ключевые слова:** субъекты административного права, негосударственные организации, неправительственные организации, некоммерческие организации.

**Abstract:** article is devoted to the analysis of concept of the non-state organization as type of subjects of administrative law. On the basis of the comparative characteristic of this concept with adjacent to it concepts «non-profit organization», «non-governmental organization» is drawn a conclusion about signs of the non-state organization.

**Key words:** subjects of administrative law, non-state organizations, non-governmental organizations, non-profit organizations.

В Российской Федерации наблюдается постоянное сокращение сектора государственных структур и, соответственно, рост негосударственных организаций, составляющих более 95 % от общего числа организаций, причем общая численность последних возрастает. Если в 2010 г., по данным Федеральной службы государственной статистики РФ, насчитывалось 4823,3 тыс. организаций, то в 2013 г. их уже стало 4843,4 тыс. Число государственных организаций по России в целом снижается. В 2010 г. их было 119,4 тыс., т.е. всего 2,5 % от общего числа организаций, соответственно негосударственный сектор в 2010 г. составлял 97,5 %, или 4703,9 тыс. В 2013 г. государственные организации функционировали в количестве 116,1 тыс., т.е. их число сократилось на 3,3 тыс. При этом негосударственный сектор вырос и уже составил 4727,3 тыс. организаций. Таким образом, число негосударственных организаций с 2010 по 2013 г. возросло на 23,4 тыс<sup>1</sup>.

Данный процесс, в свою очередь, приводит к необходимости реформирования законодательства о негосударственном секторе. Но принятие многочисленных изменений и дополнений в нормативные акты, регулирующие статус негосударственных организаций, влечет на практике, как

<sup>1</sup> Россия в цифрах. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_11/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_11/Main.htm) (дата обращения: 03.02.2015).

правило, проблемы правоприменительного характера, возникающие как у самих организаций, так и у органов, обладающих властными полномочиями при реализации контроля, надзора и других функций. И, наоборот, отсутствие должного нормативного регулирования ответственности негосударственных структур за противоправные действия порождает значительное число нарушений прав граждан и юридических лиц.

В качестве примеров негосударственных организаций, деятельность которых вызывает такие масштабные проблемы, можно привести, в частности, коллекторские агентства; иностранных агентов; организации, незаконно присваивающие функции государственных органов; организации, в отношении которых принято решение о признании их деятельности нежелательной на территории Российской Федерации, и др.

Так, на практике учащаются случаи мошенничества по присвоению данными субъектами функций государственных структур, в том числе по производству различных удостоверений, выдаваемых, как правило, общественными объединениями, со схожими с государственными организациями названиями. В результате такого мошенничества происходит обман как рядовых граждан, так и различных служащих. Незаконным путем правонарушители получают деньги за услуги, которые они не вправе предоставлять.

В средствах массовой информации неоднократно обращалось внимание на данные проблемы. Так, в 2011 и 2014 гг. в программе «Честный детектив», которая проводилась вместе с сотрудниками Управления собственной безопасности ФСБ РФ, отмечалось: «Проходимцы с эффектными удостоверениями несуществующих силовых ведомств запленили Россию. Прикрываясь фальшивками, мошенники с легкостью совершают экономические преступления и обманывают коммерсантов. Лжегенералы и адмиралы, атаманы виртуальных казачьих войск и несметные помощники депутатов – все эти аферисты катаются по стране, прикрываясь яркими автомобильными пропусками и поддельными корочками. В 2011 году Управление собственной безопасности ФСБ России совместно с коллегами из ФСО и МВД провели целую серию масштабных задержаний владельцев фальшивых удостоверений правоохранительных органов»<sup>2</sup>.

Эти вопросы поднимались и на совещании Президента РФ с руководством и сотрудниками следственных органов, которое проходило 23 ноября 2011 г., но так до сих пор и не были решены. Таким образом, еще в 2011 г. отмечалось наличие проблемы, в частности в Москве, выявленной по результатам рейдов Управления собственной безопасности ФСБ России совместно с сотрудниками ФСО РФ и МВД РФ<sup>3</sup>.

В связи с этим критерии разграничения государственных и негосударственных организаций имеют значение не только для административ-

<sup>2</sup> Сайт телеканала Россия 1. URL: [http://russia.tv/anons/show/episode\\_id/92912/brand\\_id/5133/](http://russia.tv/anons/show/episode_id/92912/brand_id/5133/) (дата обращения: 12.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Стенограмма совещания Президента РФ с руководством и сотрудниками следственных органов 23 ноября 2011 г. URL: <http://special.kremlin.ru/news/13636> (дата обращения: 14.02.2015).

но-правовой науки, но и для практической деятельности при необходимости решения вопроса об отнесении определенной структуры к тому или иному виду.

Итак, «в первую очередь, все организации следует разделить на государственные и негосударственные»<sup>4</sup>.

В чем же различия между этими группами субъектов административного права? Какие критерии позволяют отнести какую-либо организацию к той или иной группе?

Для того чтобы это выяснить, необходимо, прежде всего, провести сравнительную характеристику государственных и негосударственных организаций, что предполагает как выявление их общих, так и отличительных черт.

Общим является то, что и та и другая группа субъектов – организации, поэтому им присущи признаки последних, состоящие в том, что эти организации:

- 1) включают нескольких индивидуальных субъектов (в исключительных случаях одного);
- 2) выступают персонифицированно как единое целое;
- 3) состоят из субъектов, объединенных общей целью;
- 4) представлены выступающими от их имени и в их интересах определенными, уполномоченными на то лицами;
- 5) имеют соответствующую организационно-штатную структуру.

Каковы же отличительные признаки государственных и негосударственных организаций?

В настоящее время деятельность негосударственных организаций регулируется рядом нормативных актов. Их можно подразделить на международные нормативные акты и непосредственно внутреннее законодательство.

К международным правовым актам относятся: Устав Организации Объединенных Наций, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г. «Мероприятия по консультации с неправительственными организациями», № 1297 (XIV) от 23 мая 1968 г. «Неправительственные организации», № 1996/31 от 25 июля 1996 г. «Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями», Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера от 14 марта 1975 г., Европейская конвенция о признании правосубъектности международных неправительственных организаций, принятая Советом Европы 24 апреля 1986 г., Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 мая 1986 г. и др.

В международно-правовых актах непосредственно понятие «негосударственная организация» не закрепляется, но регулируется статус неправительственных организаций. Возникает вопрос: как соотносятся данные понятия между собой?

<sup>4</sup> Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов, 2010. С. 34.

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

В данных актах, регулирующих статус негосударственных организаций, различаются понятия «неправительственная организация» и «международная неправительственная организация».

К основным признакам неправительственных организаций относятся следующие:

- а) это – организации национального, субрегионального, регионального или международного уровня;
- б) они создаются на основе учредительного акта, но не государственными органами или не на основании межправительственного соглашения;
- в) они должны иметь некоммерческую общественно полезную цель деятельности;
- г) иметь представительную структуру;
- д) располагать соответствующими механизмами отчетности перед своими членами, и их члены должны осуществлять эффективный контроль над их политикой и деятельностью.

Международные неправительственные организации, кроме вышеназванных, должны отвечать еще следующим условиям:

- а) быть признанными, по крайней мере, одним государством или иметь консультативный статус при международных межправительственных организациях;
- б) получать денежные средств более чем из одной страны;
- в) иметь некоммерческую общественно полезную цель международной значимости;
- г) осуществлять деятельность, по крайней мере, в двух государствах;
- д) иметь зарегистрированный офис и центральное управление, а также контроль на территории другого государства.

Итак, понятия «международная неправительственная организация» и «неправительственная организация» соответственно соотносятся как часть и целое. Если говорить о понятиях «неправительственная организация» и «негосударственная организация», то они тоже соотносятся как часть и целое. К этому выводу позволяет прийти положение о том, что неправительственные организации не создаются государственными органами, а значит, являются негосударственными. Вместе с тем они должны иметь некоммерческий характер деятельности и, соответственно, располагать механизмами отчетности перед своими членами, и их члены – осуществлять эффективный контроль над их политикой и деятельностью. Таким образом, под «неправительственными организациями» понимаются только негосударственные некоммерческие организации, а в число «негосударственных организаций» входят в том числе и коммерческие.

К внутреннему законодательству, регулирующему деятельность негосударственных организаций, необходимо отнести: Конституцию РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» и др.

Наиболее близким к понятию негосударственной организации является понятие «некоммерческая организация», регулируемое Федеральным законом «О некоммерческих организациях»<sup>5</sup>.

Исходя из анализа данного закона, некоммерческой можно назвать организацию, созданную в определенной организационно-правовой форме, не имеющую в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющую полученную прибыль между участниками, деятельность которых направлена на достижение общественных благ.

Статья 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» не дает указания на форму собственности данных организаций, т.е. данный закон регулирует деятельность как государственных, так и негосударственных некоммерческих организаций, что и прослеживается в последующих его статьях.

В связи с этим нельзя согласиться с утверждением, что термины «неправительственная организация» и «некоммерческая организация», по существу, являются синонимами<sup>6</sup>. Как уже было указано выше, неправительственная организация – это всегда негосударственная организация, а некоммерческие организации являются как государственными, так и негосударственными. Поэтому термин «некоммерческие организации» более общий по отношению к термину «неправительственные организации».

Тем более что в ч. 4 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» под иностранной некоммерческой неправительственной организацией понимается организация, не имеющая извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы. То есть в отечественном законодательстве так же, как и в международно-правовых актах, признаком неправительственной организации является то, что она не может быть учреждена государственными органами, а значит, является негосударственной.

Самостоятельным признаком некоммерческой организации в соответствии с законодательством, как уже было указано выше, является то, что ее цель должна быть направлена на достижение общественных благ. Но фактически этот признак является продолжением положения о том, что данные организации не имеют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками.

Так, Ю. В. Хлистун указывает на данный признак как на важнейшую характерную особенность некоммерческой организации, но далее отмеча-

---

<sup>5</sup> О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145 ; 2015. № 18. Ст. 2618.

<sup>6</sup> См.: Гришнев С. П. Некоммерческие организации. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 30.01.2015).

ет, что именно этот аспект и отличает некоммерческую организацию от коммерческой, преследующей цель извлечения прибыли<sup>7</sup>.

С. П. Гришаев по поводу данной формулировки ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» высказывает мнение о ее достаточно расплывчатом характере, в связи с этим целью деятельности данных организаций может быть любая цель кроме извлечения прибыли<sup>8</sup>. Таким образом, рассматриваемый признак, выделяемый законодательно, фактически не имеет самостоятельного значения.

Возвращаясь к характеристике государственных и негосударственных организаций, представляется справедливым мнение, что деятельность государственных организаций направлена на выполнение задач, функций и полномочий, порученных им государством, они на государственной собственности базируются и государством управляются. Негосударственные организации обладают той особенностью, что государственных задач и функций не выполняют, но могут этому способствовать, государством не финансируются и не управляются им<sup>9</sup>. Названные отличительные признаки следует дополнить еще рядом критериев и, таким образом, на основе проведенного выше анализа различных понятий, взаимосвязанных с понятием «негосударственная организация», представить сравнительную характеристику государственных и негосударственных организаций в следующем виде:

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

во-вторых, государственные организации выполняют задачи, функции и полномочия, порученные им государством; а негосударственные – собственные задачи и функции, хотя и могут способствовать решению задач государственных (как, например, добровольные народные дружины) или выполнять отдельные государственные полномочия, делегированные им государственными органами (как, например, органы местного самоуправления);

в-третьих, государственные организации обладают государственно-властными полномочиями, которые отсутствуют у организаций негосударственных. Как указывал Ю. М. Козлов: «Деятельность государственного аппарата и работающих в нем лиц носит юридически-властный характер... Одним из специфических признаков, отличающих государство от негосударственных организаций, является его неразрывная связь с правовым регулированием общественных отношений»<sup>10</sup>. Н. П. Коренев,

<sup>7</sup> См.: Хлистунов Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 30.01.2015).

<sup>8</sup> См.: Гришаев С. П. Указ. соч.

<sup>9</sup> См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 44.

<sup>10</sup> Козлов Ю. М. Соотношение государственного и общественного управления в СССР. М., 1966. С. 65.

проводя различия между государственными органами и общественными организациями, отмечал: «Если государственные органы действуют от имени и по поручению государства, а издаваемые ими акты обязательны для всех граждан, то общественные организации – негосударственные формирования и принимаемые ими акты обязательны только для их членов»<sup>11</sup>. Таким образом, определенные государственные организации вправе принимать общеобязательные правила поведения – нормы права, а также применять меры государственного принуждения за их нарушение. Данные полномочия отсутствуют у негосударственных организаций, кроме тех случаев, когда таковые делегируются им государственными органами. Правовые акты, принимаемые негосударственными организациями, распространяются только на их членов. Например, устав общественного объединения обязателен только для членов – участников данного общественного объединения. Меры же принудительного характера, применяемые негосударственными организациями, также применяются только к их членам-участникам и носят, как правило, моральный характер. Так, в соответствии с п. 18 Устава Общероссийской общественной организации – Общество «Знание» России, утвержденного в новой редакции XV съездом Общества «Знание» России 28 марта 2013 г.: «Членство в Обществе прекращается в случаях... наличия решения руководящего органа структурного подразделения (организации, отделения) Общества, Правления Общества об исключении из состава членов в связи с невыполнением уставных требований либо с действиями, наносящими ущерб Обществу»<sup>12</sup>;

в-четвертых, управление государственными организациями осуществляет само государство, а функционирование негосударственных организаций осуществляется путем самоуправления, т.е. государство не вправе вмешиваться в их деятельность, кроме случаев, установленных законом;

в-пятых, государственные организации финансируются государством, а негосударственные – из иных источников: добровольных взносов, пожертвований, муниципальных средств, частных капиталов и т.д.;

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

в-седьмых, в процессе образования руководящих органов государственных организаций участвует государство, а в негосударственных организациях органы управления формируются ими же самими;

в-восьмых, штаты государственных организаций состоят из государственных служащих или служащих государственных учреждений, предприятий; а штаты негосударственных организаций – из негосударствен-

---

<sup>11</sup> *Корнев Н. П.* Общественные организации, их служащие и представители // *Субъекты советского административного права.* Свердловск, 1985. С. 58–59.

<sup>12</sup> Устав Общероссийской общественной организации – Общество «Знание» России. URL: [http://znanieros.ru/obtshestvo.php?id\\_parent=9](http://znanieros.ru/obtshestvo.php?id_parent=9) (дата обращения: 23.01.2015).

ных служащих (муниципальных служащих, служащих политических партий и т.д.).

Таким образом, предлагается сформулировать следующие признаки негосударственных организаций:

- 1) выступают от своего имени, а не от имени и по поручению государства;
- 2) выполняют собственные, корпоративные задачи и функции, а не государственные (хотя и могут способствовать решению задач государственных) или выполняют государственные полномочия им делегированные;
- 3) не обладают государственно-властными полномочиями;
- 4) действуют самостоятельно, т.е. государство не вправе вмешиваться в их деятельность, кроме случаев, установленных законом;
- 5) не финансируются государством, а осуществляют деятельность посредством иных источников;
- 6) создаются на основе учредительного акта, но не государственными органами, а гражданами или иными организациями;
- 7) самостоятельно формируют свои органы управления;
- 8) имеют штаты, состоящие из негосударственных служащих;
- 9) их имущество находится в негосударственной собственности.

На основе данных признаков можно сформулировать следующее понятие негосударственной организации как одного из видов субъектов административного права.

*Негосударственная организация – это субъект административного права, представляющий собой группу физических лиц, выступающую персонифицированно от своего имени, выполняющую собственные, корпоративные задачи и функции, не обладающую государственно-властными полномочиями, созданную без участия государства и им не финансирующуюся.*

Итак, обладая определенной информацией об организации, например из ее учредительных документов, которые должны быть представлены по требованию гражданина или должностного лица, можно соотнести данную информацию с приведенными выше признаками негосударственной организации и определить, таким образом, вид данной структуры. А затем уже несложно сделать вывод, вправе ли она предоставлять определенные услуги или выполнять те или иные полномочия. Это позволило бы сократить многочисленные случаи мошенничества со стороны негосударственных структур.

*Саратовская государственная юридическая академия*

*Соболева Ю. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: j.soboleva@mail.ru*

*Тел.: 8-902-040-74-47*

*Saratov State Law Academy*

*Soboleva Yu. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: j.soboleva@mail.ru*

*Tel.: 8-902-040-74-47*