

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 тыс¹.

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

¹ Россия в цифрах. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: 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»².

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 РФ³.

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

² Сайт телеканала Россия 1. URL: http://russia.tv/anons/show/episode_id/92912/brand_id/5133/ (дата обращения: 12.02.2015).

³ 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»⁴.

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?

⁴ 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»⁵.

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 синонимами⁶. 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. Хлестун указывает на данный признак как на важнейшую характерную особенность некоммерческой организации, но далее отмеча-

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

⁶ См.: Гришаев 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 прибыли⁷.

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 прибыли⁸. 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 им⁹. 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»¹⁰. Н. П. Коренев,

⁷ 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).

⁸ См.: Гришаев С. П. Указ. соч.

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

¹⁰ 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»¹¹. 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»¹²;

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-

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

¹² Устав Общероссийской общественной организации – Общество «Знание» России. URL: 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