Соболева Юлия Викторовна. Административно-правовой статус негосударственных организаций: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.14 / Соболева Юлия Викторовна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»], 2018

**Введение к работе**

**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 сво 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 учных в области административного права: А.Б. Агапова, Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.В. Винницкого, А.А. Демина, Р.Е. Елагина, С.М. Зырянова, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, П.И. Кононова, А.П. Коренева, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, Э.В. Талапиной, Ю.А.Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, С.Е. Чаннова, Г.Н. Чеботарева, 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 учных в области конституционного, гражданского и трудового права: В.А. Абалдуева, А.С. Ав-тономова, 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 чтко 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 него-

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 объма 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, высту-

пающее 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.

1. 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.
2. 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.
3. Предлагается следующее понятие негосударственных организаций, наделенных публичными полномочиями: это организации, которые выступают персонифицировано от своего имени, создаются без участия государства и реализуют предусмотренные законом полномочия, выходящие за рамки отношений внутри самой организации, то есть относящиеся к другим субъектам, не являющимся ее членами или участниками, под контролем и надзором органов государственной или муниципальной власти.

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

К некоммерческим негосударственным организациям, наделенным публичными полномочиями, относятся организации – юридические лица, не

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

1. 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.
2. 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.
3. Сформулировано понятие принципов административно-правового регулирования статуса негосударственных организаций – это вид специальных принципов отрасли административного права, основополагающих правовых начал, закреплнных в законодательстве или вытекающих из него и определяющих сущность и содержание института административно-правового статуса негосударственных организаций.
4. 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.

1. С целью осуществления должного государственного контроля за исполнением законодательства организациями, действующими без государственной регистрации и распространения на них принципа гласности взаимодействия государственных и негосударственных организаций, аргументировано предложение о введении в отношении них явочно-уведомительного способа создания. Таким образом, обоснована необходимость создания общественных объединений не в явочном, а в явочно-уведомительном порядке.
2. 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 кото  
рых обусловлено критериями, относящимися к организационной стороне их  
деятельности (статусы организаций, созданных в определенных организацион  
но-правовых формах (производственных кооперативов, публичных акционер  
ных 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.).

1. 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.
2. 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.
3. 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 админист  
ративной 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 на  
значение административного наказания в виде предупреждения предусмотрено

в качестве альтернативы к административному штрафу или иному наказанию, применить предупреждение, если в деле есть обстоятельства, при которых данный вид наказания должен быть назначен. Если же в указанных случаях применяется административный штраф или иное наказание, то позиция судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело, должна быть соответствующим образом обоснована.

1. Аргументировано предложение исключить административную ответственность юридических лиц за невыполнение такой контрольно-предупредительной меры, как регистрация в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.
2. Обосновано положение о том, что принудительную ликвидацию юридических лиц следует рассматривать в качестве административного наказания, налагаемого за совершение соответствующих административных правонарушений.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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 исследо-

вания, 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 классифи-

кацией, 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 учт 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.