

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования "Российский университет дружбы народов имени
Патриса Лумумбы"

На правах рукописи

Гацолати Виктор Эдуардович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И
ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-
ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые)
науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист
Российской Федерации
Зеленцов Александр Борисович

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы взаимодействия организаций гражданского общества и органов исполнительной власти	18
§1. Современные концепции гражданского общества и его взаимодействия с государством	18
§4. Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как объект административно-правового регулирувания	86
Глава 2. Административно-правовое регулирование отдельных видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества	112
§ 1. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках регистрационного производства	112
§ 2. Проблемы публично-правового регулирования государственного финансирования организаций гражданского общества	131
§ 3. Сотрудничество органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в области охраны общественного порядка: проблемы административно-правового регулирования	163
§ 4. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках общественного контроля	173
Заключение	195
Список использованных источников	203

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. На современном этапе исторического развития Российская Федерация столкнулась со сложнейшими вызовами, преодоление которых представляется невозможным без консолидации гражданского общества и его активного взаимодействия с публичной властью. Адаптация административно-правового регулирования взаимодействия публичной власти и гражданского общества к современным реалиям и поиск путей его совершенствования является необходимым условием для достижения высокого уровня эффективности данного взаимодействия.

Президент Российской Федерации, В. В. Путин в своих Посланиях Федеральному Собранию указывал на необходимость объединения усилий государства и гражданского общества для совместного решения актуальных социально-политических проблем нашей страны, отмечал важность гражданского общества и его высокий авторитет в сфере публично-правовых отношений, заявлял о необходимости укрепления структур гражданского общества. Внимание к гражданскому обществу, которое уделяет Президент России в своих ежегодных обращениях к федеральным органам законодательной власти, в том числе в контексте взаимодействия с государством, является ярким подтверждением актуальности выбранной темы диссертационного исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования определяется также отсутствием целостных концепций гражданского общества и его взаимодействия с органами публичной власти в современном правоведении; отсутствием единого понятийно-категориального аппарата, используемого учеными при осуществлении исследований публично-правовых аспектов рассматриваемого взаимодействия; недостаточной разработанностью теоретико-правовых основ юридического статуса некоммерческих неправительственных организаций как субъектов административных

правоотношений; наличием недостатков и пробелов в отечественном административном законодательстве, регулирующем взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; наличием проблем в функционировании административно-правового механизма реализации положений отечественного законодательства в сфере рассматриваемого взаимодействия; отсутствием сравнительных исследований по данной тематике в российской юридической науке.

Исследование поставленных в диссертации проблем направлено на определение путей дальнейшего развития ряда правовых институтов, таких как институты общественного контроля, общественного участия, охраны общественного порядка, государственной поддержки неправительственных некоммерческих организаций.

В настоящее время в нашей стране отсутствует нормативный правовой акт, устанавливающий основы и общие принципы взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, чем обусловлено наличие большого массива нормативных правовых актов, устанавливающих особенности взаимодействия в рамках деятельности того или иного органа исполнительной власти, в той или иной области общественных отношений, которые зачастую дублируют друг друга, либо устанавливают прямо противоположные правила. С отсутствием административно-правовых основ взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества связаны проблемы недостаточной открытости и прозрачности данного процесса, игнорирование потребностей отдельных социальных групп или организаций гражданского общества, неэффективной реализации потенциала гражданского общества и др.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования определяется необходимостью формирования нового подхода к административно-правовому регулированию эффективного взаимодействия

органов исполнительной власти с организациями гражданского общества с учетом опыта зарубежных стран.

Степень разработанности темы исследования. Приведенными ранее обстоятельствами обусловлен возрастающий интерес российских и зарубежных исследователей к проблемам взаимодействия публичной власти и гражданского общества. Среди фундаментальных задач современной юридической науки называется «формирование знаний и методов развития постоянного сотрудничества между организациями граждан и органами исполнительной власти».

Для формирования концепции гражданского общества в современном правоведении большое значение имеют фундаментальные труды отечественных исследователей, среди которых можно упомянуть работы С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.С. Нерсесянца, Л.А. Нудненко, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др.

Исследованию негосударственных и некоммерческих организаций как субъектов административного права посвящены работы М.Г. Вулаха, В.В. Комаровой, Д.Г. Копыловой. О. А. Ястребовым исследованы административно-правовые основы делегирования государственных функций и полномочий негосударственным организациям.

Исследованием правового регулирования различных форм и видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества занимались Д.В. Белоцеркович и В.А. Власов, С.В. Васильева, В.В. Дидикин, А.И. Лапшина, О.В. Романовская, Г.Н. Чеботарев и др. Отдельно следует отметить вклад В. В. Гриба в исследование одного из ключевых видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества – общественного контроля. А. М. Кононов внес существенный вклад в изучение административно-правовых основ взаимодействия правоохранительных органов и общественных объединений в области охраны общественного порядка. Исследованию различных видов взаимодействия

органов исполнительной власти и таких организаций гражданского общества как спортивные общественные объединения посвящены труды И. В. Понкина.

Сравнительно-правовой анализ отдельных аспектов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и зарубежных странах был выполнен А.В. Мадяровым и В.Е. Севрюгиным и др.

Исследованию правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в зарубежных странах посвящены работы М. Денёф (Denef, M.), Э. Хартэй (Hartay, E), Е. Хэймса (Heims, E.), К. АбуАсси (Khaldoun AbouAssi), А. Бауман (Ann O'M Bowman), Х.Оверес (Overes, H.), К. Пантелиду и Д.Вогиатиса (Pantelidou, K., & Vogiatzis, D.), К. Ваккарио и Дж. Барбетта (Vaccario, C., & Barbetta, G.), Т. Фон Хиппель (Von Hippel, T.), Л. Пруто и В. Черноног (Lionel Prouteau & Viviane Tchernonog) и др.

Междисциплинарный характер рассматриваемого явления обуславливает необходимость изучения работ представителей общественных наук по различным аспектам взаимодействия органов власти и институтов, среди которых следует выделить таких ученых, как В.С. Абакумов, Н.А. Баранов, С.А. Библер, А.А. Борисенков, В.А. Варывдин, В.В. Витюк, А.Т. Володин, В.З. Гуцин, Б.А. Исаев, Б.И. Коваль, Е.П. Тавокин, А.С. Туманова, З.М. Черниловский, Ф.И. Шарков, И.С. Шушпанов и др.

Следует отдельно отметить диссертационные исследования, выполненные отечественными учеными, в которых рассматриваются публично-правовые аспекты взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Авторами данных исследований являются М.Ю. Бойцов, В.В. Гриб, Э.В. Зотова, Е.В. Ильгова, И.М. Лазарев, Е.С. Науменко, Ю.В. Соболева, В.А. Субочева, И.В. Федорова и др. В рамках данных исследований рассматриваются вопросы соотношения гражданского общества и государства, современные модели взаимодействия гражданского общества и государства, публично-правовое регулирование взаимодействия

институтов гражданского общества и органов государственной власти, принципы взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Несмотря на бесспорно существенный вклад перечисленных авторов в развитие публично-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества, в указанных исследованиях не были затронуты такие важные вопросы как: проблемы построения понятийно-категориального аппарата данной теории, сравнение концептуальных подходов к определению понятия гражданского общества в современном правоведении, проблемы административно-правового статуса организаций гражданского общества, выделение **на теоретическом уровне** форм, типов и видов административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Совокупность обстоятельств, перечисленных соискателем, предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования заключается в выявлении отличительных особенностей административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах и формировании предложений по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой области.

Достижение цели диссертации потребовало решения следующих задач:

- выявление основных концептуальных подходов к пониманию гражданского общества в современном правоведении;
- выявление признаков и свойств, наличием которых обусловлены различия административно-правового статуса организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах;
- определение понятия и выявление типов и форм взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах;

- выявление особенностей административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в зарубежных странах и формирование с их учетом предложений по совершенствованию административного законодательства России;
- выявление актуальных проблем действующего административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и формирование предложений по их эффективному решению.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Предметом исследования выступают научные представления российских и зарубежных исследователей о взаимодействии органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, нормы российского и зарубежного административного права, устанавливающие правила и формы взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, а также судебная практика, связанная с разрешением административно-правовых споров между органами исполнительной власти и организациями гражданского общества.

Методологическую основу диссертационного исследования образует комплекс современных философских, общенаучных, специально-научных методов познания, включая диалектический, системный, синергетический, структурно-функциональный, герменевтический, сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический, социологический, статистический, кейс-метод.

Диалектический метод позволил выявить особенности концептуальных подходов к пониманию гражданского общества в современном правоведении и определить наиболее актуальные проблемы отечественной теории

административного права о взаимодействии органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Синергетический метод использован в целях выявления оптимальной модели взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, позволяющей при ее реализации сохранять баланс государственных и общественных интересов.

Структурно-функциональный метод применялся в целях определения организационно-правовых основ взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Среди специально-научных методов в методологическом аппарате исследования особое место занимает метод сравнительного правоведения (компаративный метод), использование которого было направлено на решение следующих задач: выявление общих принципов и отличительных особенностей административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах; определение наиболее эффективной модели административно-правового регулирования отношений в рамках взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выявление норм административного законодательства зарубежных стран, которые оказывают благоприятное воздействие на качество взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выявление общего и отличительного в доктринальных интерпретациях различных аспектов административно-правового регулирования рассматриваемых отношений в российской и зарубежной науке административного права.

Формально-юридический метод в первую очередь использован для целей классификации форм и типов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, а также для определения особенностей их административно-правового регулирования».

Социологический метод использован для анализа эмпирического материала, который был получен путем наблюдения над практической реализацией различных форм взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Статистический метод использован для отслеживания следующих процессов: динамика изменения количества организаций гражданского общества в России, систематически осуществляющих взаимодействие с органами исполнительной власти; уровень вовлеченности организаций гражданского общества в решение актуальных социально-экономических, экологических, политических и иных проблем общества и государства.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили фундаментальные положения, содержащиеся в трудах советских и современных отечественных авторов в сфере общей теории права и государства (М.И. Абдулаев, А.И. Абрамова, Р.А. Алексеев, С.А. Боголюбов, Н.А. Власенко, В.Л. Кулапов, А.В. Малько, А.В. Мицкевич, Т.Н. Радько и др.), административного права (Д.Н. Бахрах, С.Н. Братановский, К.В. Давыдов, А.С. Дугенец, А.Б. Зеленцов, В.А. Зюзин, Н.М. Конин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, И.В. Понкин, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Ю.В. Соболева, Ю.А. Тихомиров, М.А. Штатина, О.А. Ястребов и др.), конституционного права (В.В. Гриб, Е.В. Лунгу, Д.М. Матюшенков), а также в области иных правовых и гуманитарных наук (А.А. Блохин, И.И. Брянцев, Ю.А. Головин, В.Ю. Кулькова, М.А. Курпатова, Е.В. Мезенцева, И.В. Мерсиянова, И.С. Митряев, А.В. Нестеров, С.Г. Павликов, Д.Н. Протасеня, М.Д. Черкашин, Д.В. Яжук и др.).

В диссертации широко использовались труды зарубежных ученых: философов (Й. Щонфельд и др.), юристов (Т. Брандсен, К. Ваккарио, О. Де Шутер, М. Денеф, М. Гирц, Дж. Кин, Дж. Маньяс, Х. Оверес, К. Пантелиду, Л. Пруто, К. Роновска, С. Смисманс, Е. Хартэй, Т. Фон-Хиппель и др.), социологов (Е. Де Роса, К. Грюнберг, Дж. Моро и др.) и политологов (В. Грант, Б. Колер-Кох, Ю. Патуриян и др.).

Эмпирическую базу исследования составляют: официальные статистические данные Росстата, ежегодные доклады Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества, отчеты Европейской Комиссии по правам человека о деятельности организаций гражданского общества, опубликованные с 2018 по 2023 гг.; данные из единых информационных систем органов исполнительной власти, касающиеся взаимодействия с организациями гражданского общества, данные из системы раскрытия информации о некоммерческих организациях, а также материалы судебной практики по административно-правовым спорам между органами исполнительной власти и организациями гражданского общества.

Научная новизна исследования заключается в систематизации научных представлений российских и зарубежных авторов о гражданском обществе и раскрытии их правового содержания; выделении и определении места в системе субъектов административного права организаций гражданского общества и представлении авторского подхода к пониманию данного субъекта административных правоотношений; построении основ категориально-понятийного аппарата административно-правовой теории взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выделении административно-правового содействия как ключевой формы административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; выявлении особенностей административно-правового статуса российских и зарубежных организаций гражданского общества; выявлении специфики административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в форме административно-правового содействия в России и в зарубежных странах.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения**, выводы и рекомендации, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. Проведена систематизация в концептуальные подходы научных представлений российских и иностранных ученых-юристов о гражданском обществе, в рамках которой были выделены: институциональная концепция гражданского общества, атрибутивная концепция гражданского общества и концепция организованного гражданского общества. Автор предлагает использовать концепцию организованного гражданского общества в качестве исходной для административно-правовой теории взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

2. Выявлены признаки и свойства организаций гражданского общества, определяющие отличительные особенности их административно-правового статуса: состав учредителей, наличие правоспособности юридического лица, организационно-правовая форма, наличие специального статуса (социально ориентированной организации, исполнителя общественно-полезных услуг), продолжительность осуществления деятельности, состав членов, сфера деятельности. В зависимости от качественных, а в ряде случаев количественных показателей указанных характеристик различается объем прав и обязанностей организаций гражданского общества при взаимодействии с органами исполнительной власти в России и зарубежных странах. Наибольшим количеством публичных прав в отношениях с органами исполнительной власти, обладают организации гражданского общества, зарегистрированные в качестве юридических лиц и имеющие статус социально ориентированной организации, либо организации исполнителя общественно-полезных услуг.

3. Дано авторское определение взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как административно-правовой категории: взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества представляет собой взаимный обмен юридически значимыми действиями, которые реализуются в установленных законом административно-правовых формах и

направлены на достижение результатов, обусловленных интересами данных субъектов. Под обменом юридически значимыми действиями в данном определении понимается взаимообмен правовыми актами, включающий принятие решений, совершение действий (бездействия) со стороны органов исполнительной власти, подачу обращений (заявлений, предложений, жалоб) со стороны организаций гражданского общества, а также заключение этими субъектами административно-правовых соглашений между собой. Основными типами административно-правового взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, различающимися в зависимости от целей сторон являются: содействие, противодействие и сотрудничество (совместная деятельность).

4. Обоснована необходимость создания Реестра организаций гражданского общества, осуществляющих деятельность без образования юридического лица. Административным законодательством ряда зарубежных стран (например, Италии, Греции и Венгрии) за органами исполнительной власти закреплены полномочия по ведению реестра незарегистрированных в качестве юридических лиц организаций гражданского общества. Ведение данного реестра обеспечивает большую прозрачность в сфере деятельности подобных организаций, создавая благоприятные условия для мониторинга, анализа и контроля их деятельности уполномоченными органами исполнительной власти. Использование опыта зарубежных стран в России позволит, в первую очередь, повысить эффективность административно-правовых механизмов контроля за деятельностью подобных организаций.

5. Доказано, что существующий на данный момент в России публично-правовой механизм финансовой поддержки организаций гражданского общества, осуществляемой органами исполнительной власти и иными лицами, наделенными соответствующими публичными полномочиями за счет средств государственного бюджета, не обеспечивает реализацию принципа прозрачности. Административным законодательством России не

устанавливаются правовые гарантии для свободного доступа граждан к информации, касающейся осуществления органами исполнительной власти различных административных процедур в рамках оказания государственной финансовой поддержки организациям гражданского общества. Сам процесс использования организацией гражданского общества полученных из государственного бюджета денежных средств остается закрытым для общества, что создает дополнительные коррупционные риски.

6. Аргументирована необходимость сокращения объема дискреционных полномочий органов исполнительной власти, которыми они обладают при взаимодействии с организациями гражданского общества, особенно в сфере сотрудничества в охране общественного порядка и общественного контроля за правотворческой деятельностью исполнительных органов государственной власти. Административным законодательством нашей страны не установлен единый порядок и общие условия привлечения организаций гражданского общества к осуществлению мероприятий по охране общественного порядка, поэтому решение данного вопроса остается на усмотрение уполномоченного органа исполнительной власти. Также в настоящее время на законодательном уровне не закреплены требования к форме и содержанию ответов органов исполнительной власти на предложения и рекомендации, подготовленные организациями гражданского общества в рамках участия в общественном контроле. Возможность свободного выбора по указанным вопросам в совокупности с отсутствием единых требований к порядку взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества снижает эффективность данного взаимодействия, создает дополнительные коррупционные риски и повышает вероятность превышения должностных полномочий государственными служащими.

7. Аргументируется необходимость создания Единой цифровой платформы для организаций гражданского общества, которые являются получателями финансовой помощи от государства. Наличие данной платформы станет дополнительной гарантией обеспечения прозрачности

финансовой поддержки организаций гражданского общества, соблюдения ими условий использования бюджетных средств, а также обеспечения свободного доступа граждан к информации о ходе реализации социально-полезного проекта, получившего государственную поддержку. Кроме того, Единая цифровая платформа государственного финансирования организаций гражданского общества станет дополнительным каналом коммуникации органов исполнительной власти и негосударственных некоммерческих организаций, который упростит взаимодействие, его мониторинг и контроль со стороны соответствующих государственных структур.

8. Выявлена и раскрыта тенденция распространения посреднической модели взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Административным законодательством России и ряда зарубежных стран предусматривается взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества через государственно-образованные организации гражданского общества (общественные палаты, общественные советы, фонды), которые играют ключевую роль при осуществлении такого типа взаимодействия как содействие. Наличие государственно-образованных организаций гражданского общества является дополнительной гарантией реализации гражданами прав на государственную поддержку, участие в управлении делами государства, получение достоверной и полной информации о деятельности органов исполнительной власти, осуществление общественного контроля за их деятельностью.

Теоретическая значимость исследования обусловлена системным анализом теоретических основ взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, заложенных отечественной и зарубежной наукой административного права. Исследованием восполняются пробелы в административно-правовой науке, касающиеся малоизученных аспектов административно-правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

Полученные в ходе исследования результаты, предложения и рекомендации могут быть использованы при проведении дальнейших исследований по актуальным проблемам публично-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Практическая значимость определяется тем, что результаты исследования могут быть использованы: в законопроектной деятельности по модернизации административного законодательства в сфере взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; в процессе преподавания в вузах дисциплин «Административное право», «Административное право зарубежных стран», «Административный процесс», «Административная юстиция», «Административные процедуры» и иных юридических дисциплин, в которых в том или ином аспекте изучается взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Апробация результатов исследования. Сформулированные в диссертации основные научные положения, выводы и рекомендации соискателя нашли свое отражение в опубликованных по теме исследования работах, пять из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и Ученым советом РУДН; апробированы в выступлениях на научно-практических конференциях и форумах, семинарах и круглых столах: «Традиции и новации в системе современного российского права» (2020 г.); «Ломоносов – 2021» (2021 г.); «RUDN Conference on Legal Theory, Methodology and Regulatory Practice» (2021 г.).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и включает введение, две главы, охватывающие восемь параграфов, заключение и список использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§1. Современные концепции гражданского общества и его взаимодействия с государством

Исследованию гражданского общества посвящено множество трудов отечественных и зарубежных ученых, как в области юриспруденции, так и в области других социальных наук. Авторами правовых исследований преимущественно рассматриваются проблемы определения понятия гражданского общества, выявления его отличительных признаков и поиска способов продуктивного взаимодействия с государством. Однако, несмотря на обилие различных подходов к пониманию гражданского общества, юридической наукой до настоящего времени не была осуществлена их систематизация и объединение в отдельные концепции.

Современная российская юридическая наука рассматривает гражданское общество как основу правового государства, без которой невозможно его формирование и дальнейшее развитие. Немыслимость раздельного существования гражданского общества и правового государства подчеркивается В. М. Шамаровым, по мнению которого, «гражданское общество и правовое государство логически предполагают друг друга – одно невозможно без другого»¹. Н. А. Колесникова указывает на то, что в современных условиях невозможно существование гражданского общества абсолютно независимого от государства, так как последнее создает определенные условия жизнедеятельности социума, которые является либо

¹ Шамаров, В. М. Гражданское общество: содержание понятия / В. М. Шамаров // Вестник Екатеринбургского института. – 2019. – № 3(47). – С. 140.

благоприятными, либо неблагоприятными для функционирования гражданского общества².

По мнению Ф. М. Раянова, «подлинное правовое государство без зрелого гражданского общества просто немыслимо»³. Правовое государство, учреждается гражданским обществом и осуществляет возложенные на него общественным договором функции, в соответствии с данным соглашением и принятыми в соответствии с ним правовыми законами⁴. М. Н. Марченко выделяет базовый принцип – принцип первичности общества, который означает наличие строгой последовательности формирования общества и государства определенного качества. Сначала гражданское общество, а затем только правовое государство, иная последовательность исключается автором.

В то же время рядом других отечественных авторов отмечается, что выбранная в России политика по искусственному формированию гражданского общества не приведет к положительному и стабильному результату⁵. Искусственный, государственно-организованный характер формирования гражданского общества в нашей стране также отметил Ю. А. Тихомиров: «В России государственно-организованное начало всегда было сильнее, и сейчас оно находится в фокусе гражданского общества в полной мере»⁶.

Таким образом, в российской правовой доктрине отсутствует единая позиция по вопросу первичности при определении соотношения государства и гражданского общества. Представляется, что позиция авторов,

² Колесникова, Н. А. Гражданское общество в современной России / Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова. – Москва : Международное издание "Этносоциум и межнациональная культура", 2016. С. 39.

³ Раянов, Ф. М. Гражданское общество и правовое государство - суть всей современной теории общественного развития / Ф. М. Раянов // Правовое государство: теория и практика. – 2015. – № 1(39). – С. 8.

⁴ См.: Там же.

⁵ Марченко, М. Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории / М. Н. Марченко // Журнал российского права. – 2008. – № 10(142). – С. 59.

⁶ Тихомиров, Ю. А. Гражданское общество в фокусе права / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2013. – № 10(202). – С. 37.

предполагающих, что формированию гражданского общества предшествовало возникновение государства является более верной и соответствующей действительности. Государство, по нашему мнению, является гарантом устойчивого развития гражданского общества, которым создаются необходимые условия и институты для деятельности его субъектов.

Идея первостепенной роли государства по отношению к гражданскому обществу также получила довольно широкое распространение среди зарубежных исследователей. Например, К. Грønбэрг (Grønbjerg K) и С. Смит (Smith S.) указывают на существенное влияние государственной политики на формирование и развитие гражданского общества, как на доказательство первичности государства⁷.

Рядом зарубежных авторов отмечается отсутствие единой концепции гражданского общества в социальных науках⁸, а также дискуссионность вопросов о соотношении государства и гражданского общества⁹, о возможности рассмотрения бизнеса как одного из элементов гражданского общества¹⁰, о допустимости и пределах государственного вмешательства в вопросы развития гражданского общества путем создания новых организаций и их сетей¹¹. Различие в ответах на данные вопросы во многом отражает различие в концептуальных подходах к пониманию гражданского общества и определению его понятия.

Международная энциклопедия гражданского общества содержит следующее определение: «гражданское общество – это совокупность

⁷ См.: Grønbjerg, K. The Changing Dynamics of Government-Nonprofit Relations: Advancing the Field // Annual conferences of the International Society for Third-Sector Research. 2014.

⁸ См.: Paturyan, Y. Civil society and democracy: Disentangling mutual influences / Y. Paturyan. - Saarbrücken: VDM Verlagm, 2011. - P. 192.

⁹ См.: Edwards, M., The Oxford Handbook of Civil Society, Oxford Handbooks / M. Edwards. Oxford: Oxford University Press, 2011.

¹⁰ Wernicke, S. Au Nom De Qui? The European Court of Justice between Member States, Civil Society and Union Citizens / S. Wernicke // European Law Journal. - 2007. - Vol. 13. - No. 3. – P. 388.

¹¹ См.: De Schutter, O. Europe in Search of its Civil Society / O. De Schutter // European Law Journal. - P. 2002. - Vol. 8. - N 2. - Pp. 198–217.

институтов, члены которых главным образом участвуют в сложной системе негосударственной деятельности — в сфере экономического производства и культуры, семейной жизни и добровольных ассоциаций — и которые таким образом сохраняют и преобразуют свою идентичность, осуществляя все виды давления или контроля в отношении институтов государственной власти»¹². Авторы международной энциклопедии рассматривают гражданское общество, в первую очередь, как совокупность социальных институтов, противопоставленных государственной власти. Данное понимание рассматриваемого феномена наиболее близко к институциональной концепции гражданского общества, детальное изучение которой будет представлено далее.

В одной из наиболее распространенных в иностранной литературе трактовок гражданское общество предстает как «комплексное и многоаспектное понятие, интегративно соединяющее различные онтологические смыслы»¹³. Немецкий ученый Й.Й. Шоенефельд (Schoenefeld, J.J.) отмечает, что теоретическая конструкция гражданского общества используется в европейской литературе в контексте партисипативного и совещательного подхода к демократии, дискуссий об участии граждан в управлении делами государства¹⁴.

В зарубежной литературе понятие «гражданское общество», как правило, используется в субъектном значении и рассматривается как совокупность добровольных объединений граждан. Основное различие в концептуальных подходах к определению понятия гражданского общества, выработанных зарубежными исследователями, заключается в том, какие субъекты социальных отношений относятся к гражданскому обществу. Беате

¹² См.: Keane J. Civil Society, Definitions and Approaches // International Encyclopedia of Civil Society / ed. by H. K. Anheier, S. Toepler. New York, 2010. P. 461.

¹³ Никитина, Е. Е. Гражданское общество в парадигме права: современные тенденции развития теории и практики / Е. Е. Никитина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С. 8.

¹⁴ См.: Schoenefeld, J.J. (2021) Interest Groups, NGOs or Civil Society Organisations? The Framing of Non-State Actors in the EU. *Voluntas* 32, p. 591.

Колер-Кох выделяет две основные концепции гражданского общества: согласно первому концептуальному подходу к гражданскому обществу относятся все организации, вне зависимости от их организационно-правовой формы и цели деятельности; второй концептуальный подход (концепция организованного гражданского общества) сокращает круг ассоциаций, относящихся к гражданскому обществу, до тех объединений, цель деятельности которых заключается в осуществлении социально полезной деятельности¹⁵.

Концепция организованного гражданского общества получила наиболее широкое распространение в иностранной литературе¹⁶. В рамках данного концептуального подхода гражданское общество рассматривается как совокупность некоммерческих, самоуправляемых, добровольных объединений частных лиц, деятельность которых соответствует публичным интересам и направлена на достижение общественно полезных целей, повышение эффективности и обеспечение законности деятельности органов публичной власти, охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина. Данные объединения частных лиц охватываются понятием «организация гражданского общества», которое является краеугольным камнем рассматриваемой концепции. Представляется, что именно данный концептуальный подход наиболее точно отражает сущность гражданского общества в современном демократическом правовом государстве.

Помимо выделенных Колер-Кох концептуальных подходов к пониманию гражданского общества, в современном зарубежном правоведении можно также выделить иные подходы, в основе которых лежит приписывание гражданскому обществу осуществление той или иной функции:

¹⁵ См.: Kohler-Koch, B., & Quittkat, C. (2009). What is civil society and who represents civil society in the EU?—Results of an online survey among civil society experts. *Policy and Society*, 28(1), p.11.

¹⁶ Гезердава, С. И. В поисках идеала гражданского общества: сравнительно-правовое исследование / С. И. Гезердава // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2020. – № 2(81). – С. 112. – DOI 10.12737/jflcl.2020.013.

1) Гражданское общество, осуществляющее репрезентативную функцию (*functional participation/representation*), рассматривается как совокупность добровольных объединений граждан, оказывающих влияние на формирование государственной политики с целью учета интересов определенной группы лиц. Организации гражданского общества, в рамках данной концепции, выступают в качестве формы демократического представительства.

2) Гражданское общество, осуществляющее функцию политизации (*politicization*), рассматривается как публичное пространство неформального обсуждения и формирования мнений относительно политических решений.

3) Гражданское общество, осуществляющее функцию децентрализации (*decentralization*), предстает в виде субъекта публичного управления, которому делегированы соответствующие публично-властные полномочия¹⁷.

Очевидно, что перечисленные функции не являются взаимоисключающими, а отражают различные способы воздействия гражданского общества на различные сферы жизнедеятельности социума и государства. Представляется целесообразным, учитывать также и данные подходы при формулировании интегративного определения понятия «гражданское общество», отражающего базовые характеристики рассматриваемого явления, выделяемые зарубежными учеными.

Представляется возможным предложить интегративное определение гражданского общества, в котором отражены его основные характеристики, выделяемые зарубежными авторами в рамках различных концептуальных подходов: гражданское общество представляет собой совокупность добровольных объединений частных лиц (граждан и организаций), которые осуществляют репрезентативную функцию, функции политизации и децентрализации в интересах общества, социальной группы, отдельного

¹⁷См.: Smismans, S. (2003), *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*. *European Law Journal*, 9: 473-495.

индивида в негосударственной (неправительственной) сфере и чья деятельность носит некоммерческий характер.

Решение вопроса, связанного с отсутствием единой концепции гражданского общества в современном правоведении, по мнению С. И. Гезердавы, затрудняется сложностью изучаемого феномена¹⁸. Ф. М. Раянов отмечает проблему неверного толкования природы гражданского общества отечественными учеными как преграду на пути к формированию общего концептуального подхода¹⁹.

Несмотря на разнообразие идей о возникновении, развитии и природе гражданского общества, по мнению ряда авторов существуют базовые структурирующие идеи основных концепций гражданского общества в современном правоведении. По мнению В.В. Гриба, такой идеей является понимание гражданского общества как социальной гармонии, баланса частных и публичных интересов²⁰. А.А. Кулаков отмечает единство мнений о неотъемлемых элементах возникновения и развития гражданского общества: индивида, общества и государства²¹.

Отечественными авторами, исследующими правовые аспекты гражданского общества, выделяются следующие цели, к достижению которых должны быть направлены усилия научного юридического сообщества: формирование четкого представления о гражданском обществе и его взаимодействии с государством²², изучение становления и развития

¹⁸ См.: Гезердава, С. И. В поисках идеала гражданского общества: сравнительно-правовое исследование / С. И. Гезердава // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2020. – № 2(81). – С. 7.

¹⁹ Раянов, Ф. М. Гражданское общество и правовое государство - суть всей современной теории общественного развития / Ф. М. Раянов // Правовое государство: теория и практика. – 2015. – № 1(39). – С. 8.

²⁰ Гриб, В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты / В. В. Гриб. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юрист», 2011. С. С.23.

²¹ См.: Кулаков, А. А. Основные научные концепции гражданского общества: должное и возможное / А. А. Кулаков // Теория государства и права. – 2020. – № 3-1(19-1). – С. 66.

²² См.: Марченко, М. Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории / М. Н. Марченко // Журнал российского права. – 2008. – № 10(142). – С. 52-64.

гражданского общества²³, поиск наиболее эффективных форм и методов взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества²⁴, определение степени соответствия современной концепции гражданского общества реальной действительности²⁵, выработка истинного понимания общественного-правового феномена гражданского общества²⁶.

В современном российском правоведении термин «гражданское общество» употребляется в нескольких значениях: субъектном, когда гражданское общество рассматривается как совокупность негосударственных акторов, осуществляющих некоммерческую деятельность; гражданское общество как совокупность социальных институтов; гражданское общество как определенное состояние социума, высший уровень его развития; гражданское общество как негосударственная сфера жизнедеятельности социума; гражданское общество как одна из форм представительной демократии.

Понимание гражданского общества как определенного состояния социума является довольно распространенным в отечественной юридической науке. Рассмотрение гражданского общества, как социума, обладающего определенными характеристиками и свойствами, осуществляется отечественными исследователями в рамках единой концепции, которую условно можно назвать *атрибутивной*²⁷. Выбор наименования рассматриваемого концептуального подхода обусловлен спецификой определения в его рамках гражданского общества как социума, обладающего

²³ Гриб, В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты / В. В. Гриб. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юрист», 2011. С. 23.

²⁴ Там же, с. 46

²⁵ См.: Алексеев, Р. А. Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России : (правовой аспект) / Р. А. Алексеев. – Москва : Московский государственный областной университет, 2013. – 94 с.

²⁶ Кулаков, А. А. Основные научные концепции гражданского общества: должное и возможное / А. А. Кулаков // Теория государства и права. – 2020. – № 3-1(19-1). – С. 66.

²⁷ Слово атрибут (лат. attributio – свойство), в соответствии с Большим энциклопедическим словарем означает необходимое, существенное, неотъемлемое свойство объекта.

совокупностью неотъемлемых свойств, утрата которых влечет за собой потерю обществом и самого статуса «гражданское». Поэтому, наименование «атрибутивная концепция» для концептуального подхода, основу которого составляет представление о гражданском обществе как определенном уровне развития социума, определяющим наличие тех или иных свойств, представляется довольно удачным решением.

Одним из представителей *атрибутивной концепции* гражданского общества является Р. А. Алексеев, который пишет, что «далеко не всякое общество, состоящее из граждан, является гражданским. ... Гражданское общество – это особая структура отношений людей в обществе»²⁸. Р. А. Алексеев рассматривает гражданское общество как общество, которое признает высшей ценностью права, свободы и законные интересы граждан и порядок их реализации и защиты²⁹. Гражданское общество признается наиболее высокой ступенью развития социума в настоящее время. Утверждается, что общество может называться гражданским только в том случае, если соответствует исторически выработанным критериям³⁰.

Определение гражданского общества как ступени развития организации жизни социума дается Т. Н. Радько: «Гражданское общество – это определенная историческая ступень развития человеческой организации, социальная общность, основанная на определенных критериях взаимного сотрудничества, взаимодействия»³¹. В.Л. Кулапов рассматривает гражданское общество как идеальную модель социального устройства, отражающую «систему экономических, нравственных, политических и иных отношений индивидов, добровольно объединившихся в различные ассоциации, союзы для удовлетворения своих материальных и духовных ценностей»³².

²⁸ Алексеев, Р. А. Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России : (правовой аспект) / Р. А. Алексеев. – Москва : Московский государственный областной университет, 2013. С. 7.

²⁹ См.: Там же, с. 15.

³⁰ См. Там же, с. 29.

³¹ Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М., Проспект, 2009. С. 675.

³² Кулапов В.Л. Теория государства и права: учебник. М., Кнорус, 2014. С. 68.

Соглашаясь с позицией исследователей о наличии у гражданского общества особых свойств, следует указать на необходимость использования выявленных юридической наукой признаков гражданского общества в качестве критериев оценки степени соответствия социума уровню гражданского общества. Разработка данных критериев позволит объективно оценивать уровень зрелости гражданского общества в той или иной стране, что позволит повысить эффективность мер правового регулирования.

В рамках *атрибутивной концепции* отечественными авторами выделяются следующие признаки гражданского общества: сильная самоорганизация; экономическая свобода с рыночными отношениями, многообразие форм собственности; безусловное признание личных прав и свобод человека; демократический характер власти, ее легитимность; всеобщее равенство перед законом и правосудием; разделение и взаимодействие властей; политический плюрализм и идеологическое многообразие и т.д.³³. Отдельно выделяется такой признак гражданского общества, как высокий уровень материальной обеспеченности граждан³⁴.

Представляется, что большая часть, выделяемых в рамках *атрибутивной концепции* гражданского общества, признаков не являются отличительными характеристиками гражданского общества, а отражают свойства правового светского государства с рыночной экономикой. Только сильную самоорганизацию, признание прав и свобод личности высшей ценностью, взаимную ответственность граждан и государства можно условно отнести к отличительным признакам гражданского общества. Экономическое благополучие граждан несомненно положительно влияет на развитие механизмов гражданского общества, однако вряд ли может выступать в качестве отличительной его характеристики.

³³ Алексеев, Р. А. Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России : (правовой аспект) / Р. А. Алексеев. – Москва: Московский государственный областной университет, 2013. С. 10.

³⁴ См. Там же, с. 12.

Весьма удачным видится определение гражданского общества, сформулированное В. М. Шамаров: «гражданское общество – это определенная историческая ступень развития социума, современная форма человеческой общности, независимая от государства, но находящаяся с ним в диалектическом противоречивом единстве, в котором человек признается высшей ценностью, соблюдаются и защищаются его права и свободы, а самостоятельные и независимые индивиды создают путем самоорганизации некую негосударственную общность людей, объединенную по различным признакам в определенные формирования и действующую в целях удовлетворения индивидуальных и групповых потребностей и реализации потенциальных возможностей сообщества и отдельных личностей»³⁵. Содержание понятия гражданского общества, сформулированного В. М. Шамаровым, составляет совокупность признаков, которые также могут выступать в качестве критериев оценки соответствия социума уровню гражданского общества, тем самым дополняя атрибутивную концепцию. В. М. Шамаровым выделяются следующие признаки гражданского общества: независимость от государства; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; функционирование самоорганизованных объединений граждан, которые осуществляют свою деятельность с целью удовлетворения индивидуальных и/или групповых интересов их членов, а также иных граждан и групп лиц.

Таким образом, согласно атрибутивной концепции, под гражданским обществом понимается определенное качественное состояние социума, отражающее высокий уровень развития демократических институтов государства, которое характеризуется наличием совокупности отличительных признаков. Гражданское общество в соответствии с идеями атрибутивной концепции представляет собой социум, отдельные субъекты которого самостоятельно объединяются в организации с целью удовлетворения

³⁵ Шамаров, В. М. Гражданское общество: содержание понятия / В. М. Шамаров // Вестник Екатеринбургского института. – 2019. – № 3(47). – С. 142.

интересов частных лиц, независимы от государства при осуществлении своей деятельности и в котором человек, его права и свобода признаются высшей ценностью.

Как уже было отмечено ранее, в современном правоведении следует выделить несколько основных концептуальных подходов к определению гражданского общества, следовательно атрибутивная концепция не является единственной. Не менее распространенным среди ученых-юристов является понимание гражданского общества как совокупности социальных институтов, на котором построена институциональная концепция гражданского общества. Представителями данной концепции выделяются следующие проблемы доктрины и правового регулирования организации и деятельности институтов гражданского общества: отсутствие ясного понимания природы институтов гражданского общества и их видов³⁶, неудовлетворительный уровень правовой регламентации вопросов организации и деятельности институтов гражданского общества³⁷ и др.

Представителями институциональной концепции гражданское общество понимается как:

1) Система самоорганизованных социальных институтов, выступающая как средство сдерживания государства и субъектов экономических отношений³⁸.

2) Система «социальных отношений и институтов, функционирующих относительно независимо от политической власти и способных через систему институтов посредничества воздействовать на нее в принятии и реализации общественно значимых решений. Такими институтами

³⁶ См.: Тихомиров, Ю. А. Гражданское общество в фокусе права / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2013. – № 10(202). – С. 38.

³⁷ Там же, С. 40.

³⁸ Колесникова, Н. А. Гражданское общество в современной России / Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова. – Москва : Международное издание "Этносоциум и межнациональная культура", 2016. С. 42.

могут выступать политические партии, группы давления, группы интересов»³⁹.

3) «Совокупность негосударственных институтов, отношений и интересов. Это то пространство, та среда, в которой люди и их объединения реализуют свои многообразные потребности и интересы»⁴⁰.

4) «Совокупность нравственных, религиозных, национальных, социально-экономических, семейных отношений и институтов, с помощью которых удовлетворяются интересы индивидов и их групп»⁴¹.

Таким образом, в рамках институциональной концепции выделяются следующие признаки гражданского общества: является системой самоорганизованных социальных институтов, независимо от государства, служит способом удовлетворения интересов частных лиц и обеспечивает их баланс с интересами публичного характера, обеспечивает условия для самореализации частных лиц, выступает в качестве посредника между частными лицами и государством при принятии управленческих решений политическим руководством страны. Выявление отличительных характеристик, выделяемых в рамках институционального подхода, позволяет сформулировать определение гражданского общества, отражающее присущее данному подходу понимание рассматриваемого феномена. Так, в соответствии с институциональным подходом, под гражданским обществом понимается система независимых от государства самоорганизованных социальных институтов, выступающих в роли посредника между гражданами, их организациями и органами публичной власти, с другой с целью обеспечения условий для реализации и удовлетворения индивидуальных и коллективных интересов, потребностей частных лиц.

³⁹ Кулаков, А. А. Основные научные концепции гражданского общества: должное и возможное / А. А. Кулаков // Теория государства и права. – 2020. – № 3-1(19-1). – С. 72.

⁴⁰ Жинкин С.А. Теория государства и права: конспект лекций. Ростов на Дону, Феникс, 2003. С. 57.

⁴¹ Малько А.В. Основы теории государства // Основы государства и права: учебное пособие (под ред. А.В.Малько). М., Кнорус, 2010. С. 29.

В рамках институционального подхода выделяются следующие группы видов институтов гражданского общества: местное самоуправление, объединения на основе членства, институты непосредственного принятия решений, ситуационные институты гражданской инициативы, ассоциации, средства массовой информации, публичные мероприятия, общественные движения, фонды, смешанные институты, семья⁴². Каждая из перечисленных групп видов институтов гражданского общества выполняет определенную социальную роль, которая, по мнению Н.А. Колесниковой, заключается в удовлетворении различных «социально-экономических, политических, нравственных, этических и иных потребностей и интересов граждан путем их (граждан) объединения в определенные группы, общества, союзы, партии и организации, не зависящие от государства, но тесно взаимодействующие с ним»⁴³. На основании приведенного умозаключения Н. А. Колесниковой можно сделать вывод о том, что основным видом институтов гражданского общества являются различные негосударственные и некоммерческие объединения граждан.

Российские исследователи, рассматривая правовые аспекты институционализации гражданского общества, уделяют большое внимание проблеме возникновения его институтов. Так, Ю. А. Тихомиров определяет гражданскую инициативу как основание возникновения институтов гражданского общества: «основанием возникновения институтов гражданского общества служит непосредственная инициатива граждан для решения тех или иных актуальных задач»⁴⁴. С данным утверждением можно согласиться лишь отчасти, так как некоторые институты гражданского

⁴² Тихомиров, Ю. А. Гражданское общество в фокусе права / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2013. – № 10(202). – С. 39.

⁴³ Колесникова, Н. А. Гражданское общество в современной России / Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова. – Москва : Международное издание "Этносоциум и межнациональная культура", 2016. С. 50.

⁴⁴ Тихомиров, Ю. А. Гражданское общество в фокусе права / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2013. – № 10(202). – С. 40.

общества, такие как общественные палаты, создаются по инициативе органов государственной власти.

Представляется возможным выделить основные идеи, которые лежат в основе институциональной концепции гражданского общества:

1) Институциональную основу гражданского общества составляют негосударственные организации.

2) Деятельность институтов гражданского общества направлена на реализацию частных интересов отдельной личности, коллективных интересов группы лиц и законность деятельности государства и частных коммерческих структур.

3) Нормальное функционирование гражданского общества сопряжено с тесным взаимодействием с государством.

4) Гражданское общество может и должно оказывать конструктивное влияние на государство.

5) Воздействие государства на гражданское общество ограничивается созданием необходимых условий для его нормального функционирования.

Представляется, что недостатком институционального подхода является исследование в одной плоскости двух явлений, имеющих разную юридическую природу: институтов и органов. Более верным представляется исследование процессов взаимодействия в одном из измерений, либо в пространстве институтов (взаимодействие институтов гражданского общества и институтов государственной власти), либо органов и организаций (взаимодействие органов государственной власти и организаций гражданского общества). Именно согласно данному подходу была сформирована и продолжает свое развитие концепция организованного гражданского общества, в рамках которой взаимодействие государства и гражданского общества исследуется через взаимодействие соответствующих органов и организаций.

Совокупность теоретико-правовых представлений о взаимодействии государства и гражданского общества занимает важное место в системе идей о гражданском обществе, которые составляют основу современных концепций рассматриваемого социального феномена. Определение характера связи гражданского общества с государством «необходимо для выработки и закрепления соответствующих правовых форм, обеспечивающих взаимодействие государства и гражданского общества в целях достижения эволюционного устойчивого развития»⁴⁵.

Зарубежные авторы выделяют следующие модели взаимодействия государства и гражданского общества: сотрудничество, соперничество, конфронтация, взаимодополнение и кооперация⁴⁶. Модель сотрудничества, по мнению Оливье Де Шуттуера, является оптимальной и предполагает наличие следующих форм взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества: содействие, консультирование, выражение мнения⁴⁷.

В российской литературе правовые аспекты взаимодействия гражданского общества и государства чаще всего рассматривают через взаимодействие институтов гражданского общества и органов государственной власти.

В.В. Гриб выделяет четыре модели взаимодействия: модель власти-подчинения, управленческая модель, переходная модель, модель нового государственного менеджмента⁴⁸. По мнению В.В. Гриба, наиболее

⁴⁵Никитина, Е. Е. Гражданское общество в парадигме права: современные тенденции развития теории и практики / Е. Е. Никитина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С. 8.

⁴⁶ См.: Najam A. The Four-C's of Third Sector — Government Relations Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Cooptation // Nonprofit Management and Leadership. 2000. Vol. 10. Iss. 4. P. 375—395.

⁴⁷ De Schutter, O. (2002), Europe in Search of its Civil Society. European Law Journal, 8, p. 213.

⁴⁸ Гриб, В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты / В. В. Гриб. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юрист», 2011. С. 51.

рациональной моделью взаимодействия государства и гражданского общества является концепция, согласно которой указанные субъекты являются самостоятельными акторами системы социальных отношений и находятся в постоянном взаимодействии друг с другом⁴⁹.

Помимо перечисленных В.В. Грибом моделей взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, можно выделить ряд иных типов взаимоотношений государства и гражданского общества:

1. Государство как гарант нормального функционирования субъектов гражданского общества. Н. А. Колесникова формулирует вывод о том, что гражданское общество предполагает наличие самоорганизующихся субъектов, активно участвующих в общественных отношениях. Роль государства в гражданском обществе сводится к обеспечению необходимых условий для функционирования и развития гражданского общества⁵⁰.

2. Государство как помощник в достижении социально значимых целей субъектами гражданского общества. Р. А. Алексеев указывает на то, что государство во взаимодействии с гражданским обществом выступает в роли субъекта, оказывающего содействие социальным институтам в осуществлении деятельности, направляемой высшей ценностью⁵¹.

Представляется, что взаимодействие государства и гражданского общества в нашей стране, должно быть построено по модели государства как гаранта нормального функционирования субъектов гражданского общества с предоставлением последней большей автономности.

⁴⁹ Гриб, В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты / В. В. Гриб. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юрист», 2011. С. 49.

⁵⁰ Колесникова, Н. А. Гражданское общество в современной России / Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова. – Москва : Международное издание "Этносоциум и межнациональная культура", 2016. – С.40.

⁵¹ 1.1. Алексеев, Р. А. Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России : (правовой аспект) / Р. А. Алексеев. – Москва : Московский государственный областной университет, 2013. – С.5

В российской правовой науке выделяются следующие принципы взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества: законность, формально-юридическое равенство, ответственность, единство государственной власти, разделение властей, взаимное невмешательство, взаимная ответственность, взаимный контроль⁵². Степень реализации данных принципов в практической действительности является показателем уровня зрелости гражданского общества.

Отечественной наукой при изучении правовых аспектов взаимодействия государства и гражданского общества был выработан единый подход к классификации форм данного взаимодействия путем их разделения на два вида в зависимости от доминирующего в рамках конкретных отношений субъекта, оказывающего активное воздействие на другого: воздействие государства на гражданское общества и воздействие гражданского общества на государство. Представляется возможным дополнить данную классификацию совместным воздействием государства и гражданского общества на общественные отношения. Примером данной формы взаимодействия является содействие правоохранительным органам, оказываемое организациями гражданского общества в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности⁵³.

В настоящее время в российской правовой науке выделяют следующие формы воздействия государства на гражданское общества: нормотворчество; контроль за деятельностью институтов гражданского общества, ограничения и запреты в осуществлении их деятельности; государственная поддержка, участие органов государственной власти в формировании, функционировании

⁵² Гриб, В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты / В. В. Гриб. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юрист», 2011. С. 60 - 63.

⁵³ См.: Зеленцов, А. Б. Административно-правовые аспекты взаимодействия правоохранительных органов и организаций гражданского общества / А. Б. Зеленцов, В. Э. Гацолати // Вестник Сургутского государственного университета. – 2020. – № 3(29). – С. 78-87. – DOI 10.34822/2312-3419-2020-3-78-87.

и деятельности институтов гражданского общества. Воздействие гражданского общества на государство осуществляется в следующих формах: референдум, правотворческая инициатива, общественный контроль, отзыв депутата, митинги, шествия, демонстрации, обращение граждан в органы государственной и местной власти, публичные слушания и общественные обсуждения, публикация заявлений и обращений в СМИ, совместные мероприятия, участие институтов гражданского общества в формировании и деятельности государственных органов, соглашения, совещания⁵⁴.

Выделение российскими авторами определенных форм взаимодействия государства и гражданского общества обусловлено применяемым исследователями подходом к пониманию гражданского общества как совокупности социальных институтов. В рамках же концепции организованного гражданского общества перечень форм взаимодействия органов государственной власти и организаций гражданского общества выглядит немного иначе и не включает в себя те формы, реализация которых не требует создания общественного объединения.

Представляется, что перечень основных форм взаимодействия государства и гражданского общества в рамках концепции организованного гражданского общества должен включать: государственный контроль, делегирование публично-властных полномочий организациям гражданского общества, административно-правовое содействие, административно-правовое обслуживание, публичные мероприятия, публичные слушания и общественные обсуждения, общественный контроль.

Последовательное развитие гражданского общества в современной России предполагает формирование стройной теоретико-правовой концепции, задача по построению которой должна быть выполнена совместными

⁵⁴ См.: Гриб, В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты / В. В. Гриб. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юрист», 2011. – 400 с. – ISBN 9785918350799.

усилиями представителей научного сообщества российских юристов. Концепция гражданского общества должна быть максимально приближена к практическим условиям деятельности объединений частных лиц в нашей стране и современным мировым тенденциям в сфере деятельности неправительственных организаций.

Таким образом, наиболее распространенными концептуальными подходами к пониманию гражданского общества в современном правоведении являются: атрибутивная концепция гражданского общества, институциональная концепция гражданского общества, концепция организованного гражданского общества. Основу атрибутивной концепции составляет понимание гражданского общества как определенного состояния социума, которое обусловлено наличием у различных его элементов совокупности качественных характеристик. Институциональная концепция развивается вокруг представления гражданского общества как совокупности социальных институтов, выполняющих посредническую роль между гражданином и государством. В концепции организованного гражданского общества категория «гражданское общество» рассматривается как совокупность добровольных, некоммерческих и самоуправляемых объединений частных лиц, осуществляющих общественно полезную деятельность.

Концепт «гражданское общество» в зарубежном правоведении преимущественно используется в субъектном значении и данным понятием обозначается совокупность некоммерческих, добровольных объединений граждан и их организаций, в которых не принимает участие публичная власть. В отечественной литературе, в рамках институциональной концепции, негосударственные некоммерческие организации признаются в качестве основы гражданского общества. Это обстоятельство сближает данный теоретический подход с концепцией организованного гражданского общества, которая рассматривает это общество в субъектном значении и понимает под ним совокупность негосударственных некоммерческих организаций. Такое

понимание более всего соответствует вызовам текущего времени и современным тенденциям развития государственно-общественных отношений. Представляется, что именно эта концепция вполне может претендовать на роль базовой (парадигмальной) концепции гражданского общества в современной правовой науке и служить теоретико-правовой основой для формирования развитого гражданского общества в нашей стране. Данный подход также позволяет представить отношения государства и гражданского общества не просто как абстрактное взаимодействие, а как реальное правовое взаимодействие между конкретными субъектами правовых отношений, осуществляемое в правовом государстве.

§ 2. Категориально-понятийный аппарат административно-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества

Возрастание значения гражданского общества в отношениях публично-правового характера обуславливает необходимость более детальной разработки административно-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества. За последние десятилетия коллективные и индивидуальные акторы гражданского общества заняли прочное место в системе субъектов административного права, в том числе осуществляющих исполнение публичных функций государства и муниципальных образований.

Административно-правовая теория взаимодействия государства и гражданского общества должна обладать стройным категориально-понятийным аппаратом, логически не противоречивыми концептуальными основами, которые необходимы для формирования четких теоретических представлений о правовых аспектах рассматриваемой коммуникации, ключевую роль в которой играют такие субъекты публичного права как органы исполнительной власти и организации гражданского общества.

Формирование фундамента рассматриваемой теории позволит: универсализировать категориально-понятийный аппарат, используемый учеными при осуществлении научно-исследовательских работ в области взаимодействия государства и гражданского общества; систематизировать

совокупность знаний об административно-правовых аспектах рассматриваемых правоотношений; выделить особенности взаимодействия государства и гражданского общества административно-правового характера, являющиеся специфическими для данной отрасли права; расширить научную аргументацию в пользу введения в российское законодательство следующих юридических конструкций: организация гражданского общества, административно-правовое содействие, государственное финансирование, государственно-общественное партнерство, участие в осуществлении публичных полномочий. Развитие административно-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества также создаст необходимые условия для возникновения новых подходов к решению актуальных проблем в области рассматриваемых правоотношений.

Практическое значение административно-правовой теории взаимодействия государства и гражданского общества заключается в создании научной базы, необходимой для: мониторинга федерального и регионального законодательства, регулирующего статус организаций гражданского общества; разработки предложений по совершенствованию административного законодательства в сфере рассматриваемых правоотношений; определения оптимальной модели взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; преподавания курсов административного и конституционного права, а также подготовки государственных и муниципальных служащих.

Следует отметить, что в настоящее время отечественная административно-правовая теория взаимодействия государства и гражданского общества находится на начальном этапе своего развития, чем обусловлено отсутствие структурированного категориально-понятийного аппарата. Соответственно, его построение является одной из важнейших задач современной теории административного права.

Основой категориально-понятийного ряда любой теории являются опорные (узловые) категории, которые свойственны системе специфических

знаний об исследуемом объекте. В целях выявления опорных категорий теории взаимодействия государства и гражданского общества в правовой науке автором использованы отдельные инструменты классического контент-анализа, а именно семантико-структурный анализ текста. Единицей семантико-структурного анализа являются слова и словосочетания, количество употребления которых определяет их отнесение к сквозным (наиболее часто повторяющимся) категориям. Представляется возможным определить опорные категории теории взаимодействия государства и гражданского общества путем выявления сквозных категорий в текстах отечественных и зарубежных исследователей, посвящённых данной тематике.

Семантико-структурному анализу были подвергнуты 5 монографий и 45 авторских статей, которые обладают наибольшим показателем цитируемости в соответствии с научной электронной библиотекой e-library. Результатом анализа является таблица из 15 категорий, наиболее часто употребляемых исследователями правовых аспектов взаимодействия государства и гражданского общества (таблица 1).

Таблица 1.

Категория	Частота употребления, в %
Гражданское общество	3,3
Государство	1,37
Организация (ассоциация)	0,60
Правовое государство	0,44
Право	0,43
Гражданин	0,40
Институт	0,38

	Власть	0,29
	Институты гражданского общества	0,24
	Взаимодействие	0,24
	Свобода	0,24
	Закон	0,18
	Государственная власть	0,15
	Личность	0,15
	Политика	0,10

Результаты семантико-структурного анализа выявили наиболее часто употребляемые авторами категории, которые являются сквозными: гражданское общество, государство, организация (ассоциация), правовое государство, право, гражданин, институт, власть, институты гражданского общества, взаимодействие, свобода, закон, государственная власть, личность, политика. Представляется возможным выделить опорные категории из числа сквозных категорий, выявленных путем проведения семантико-структурного анализа. Таким образом, к опорным категориям теории взаимодействия государства и гражданского общества следует относить следующие правовые понятия: общество, государство, гражданин, право, организация, взаимодействие.

Правовая категория «общество» является исходной среди опорных категорий, именно она является основной структурного понятийного ряда, в который входит понятие «гражданское общество». Именно поэтому в качестве опорной категории было выбрано понятие «общество», а не «гражданское общество», которое является наиболее часто употребляемым в современных исследованиях правовых аспектов взаимодействия государства и гражданского общества. Используя категорию «общество» как основу можно

сформировать следующий структурный понятийный ряд: общество – гражданское общество – институт гражданского общества – организация гражданского общества.

Категория «государство» охватывает совокупность публичных субъектов административного права, которые находятся во взаимодействии с гражданским обществом. Понятийный ряд, который характеризует специфику государства как субъекта административного права, состоит из следующих категорий: публичная власть – государственная власть – публичная администрация – исполнительная власть – орган исполнительной власти

Опорная категория «гражданин» образует понятийную пару с категорией «субъект права» и в контексте взаимодействия государства и гражданского общества является одним из элементов следующего понятийного ряда: лицо – личность – гражданин – иностранный гражданин – объединение граждан.

Взаимодействие государства и гражданского общества подчиняется определенным правилам, которые охватываются опорной категорией «право». Правом регулируется взаимодействие государства и гражданского общества. Категория «право» в контексте рассматриваемого взаимодействия является опорной для следующего понятийного ряда: право – публичное право – административное право – административное законодательство.

Узловая категория «организация», также как и категория «гражданин» образует понятийную пару с категорией «субъект права» и конкретизирует лиц – субъектов гражданского общества, которые взаимодействуют с государством. Понятийный ряд, основу которого составляет категория «организация» состоит из следующих понятий: субъект права – организация – негосударственная организация – некоммерческая организация – организация гражданского общества – общественное объединение – юридическое лицо.

Данный понятийный ряд также позволяет раскрыть содержание категории «организация гражданского общества», которая является одной из ключевых в диссертационном исследовании.

Категория «взаимодействие» образует понятийную пару с категорией «социальное взаимодействие», под которой понимается «система взаимообусловленных социальных действий, связанных циклической зависимостью, при которой действие одного субъекта является одновременно причиной и следствием ответных действий других субъектов»⁵⁵. Понятие «взаимодействие» выступает основой следующего понятийного ряда: взаимодействие – социальное взаимодействие – правовое взаимодействие – административно-правовое взаимодействие – административно-правовое содействие.

Категориально-понятийные ряды, построенные на основании опорных категорий «общество», «государство», «право», «гражданин», «организация», «взаимодействие» являются фундаментом теории взаимодействия государства и гражданского общества. Содержание категорий из понятийного ряда «общество» было раскрыто в предыдущих параграфах диссертации, также частично была дана теоретическая интерпретация категорий из понятийного ряда, основанного на понятии «организация». Поэтому, в данном параграфе подлежат рассмотрению иные категории, содержание которых не было раскрыто ранее и которые представляются ключевыми для теории взаимодействия государства и гражданского общества: публичная администрация, органы исполнительной власти, некоммерческая организация и негосударственная организация.

Взаимодействие государства и гражданского общества осуществляется путем взаимного воздействия определенных субъектов права друг на друга. Систему субъектов права, которые выступают в правоотношениях с гражданским обществом от имени государства, составляет совокупность органов государственной власти, а также иные учреждения, наделенные

⁵⁵ Фролов С. Взаимодействие социальное Архивная копия от 17 августа 2012 на Wayback Machine // Словарь ключевых социологических терминов. М., 1999. URL: <https://web.archive.org/web/20120817194145/http://voluntary.ru/dictionary/576/word/vzaimodeistvie-socialnoe#> (дата обращения 27.03.2022).

соответствующими публичными полномочиями. В системе органов государственной власти, осуществляющих взаимодействие с организациями гражданского общества, особое место занимает публичная администрация. Ключевая роль публичной администрации обусловлена наличием у нее административно-публичных функций, выполняя которые соответствующие субъекты административного права взаимодействуют с организациями гражданского общества.

Рассматривая содержание понятия «публичная администрация» необходимо ответить на два основных вопроса: какими базовыми характеристиками обладает публичная администрация и чем она отличается от частной администрации? Какие субъекты административного права входят в систему публичной администрации?

Современной доктриной административного права разработано множество концептуальных подходов к определению понятия «публичная администрация», среди которых следует выделить функциональный, формальный и организационный подходы⁵⁶. Наиболее распространенным в отечественной науке административного права является организационный подход, в соответствии с которым публичная администрация понимается как субъект административного права.

На основании организационного подхода А. И. Стахов и Н. В. Ландерсон предлагают под публичной администрацией понимать «подсистему публичной власти, охватывающую органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие административно-публичные функции, а также организации, обладающие статусом государственного или иного органа в целях осуществления отдельных административно-публичных функций»⁵⁷. А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов определяют публичную

⁵⁶ См.: Зеленцов, А. Б., & Ястребов, О. А. (2019). Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). Вестник Санкт-Петербургского университета. Право, 10(4), 626-654.

⁵⁷ Стахов А.И., Ландерсон Н.В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. 2021. N 10. С. 4 – 15.

администрацию как «систему государственных и муниципальных органов, иных органов, учреждений и организаций, которые во исполнение закона и в установленном им порядке осуществляют в публичных интересах управленческие функции посредством принятия правовых актов управления, направленных на реализацию возложенных на этих субъектов властных полномочий и исполнение обязанностей по предоставлению публичных услуг»⁵⁸.

Авторы приведенных выше определений публичной администрации сходятся в том, что основу публичной администрации составляют органы государственной власти и местного самоуправления. Основным критерием, позволяющим выделить в системе органов публичной власти те из них, которые относятся к публичной администрации, по мнению авторов, является наличие полномочий по осуществлению функций определенного характера. А. И. Стахов и Н. В. Ландерсон указывают на осуществление публичной администрацией административно-публичных функций, а А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов на осуществление управленческих функций. Под административно-публичными функциями А. И. Стахов и Н. В. Ландерсон понимают «урегулированную нормами административного законодательства государственную деятельность по обеспечению исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации частными лицами (физическими лицами и организациями), иными ответственными органами публичной власти, их представителями в целях достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов посредством интеграции (установления взаимосвязи и согласованности), а также обеспечения защищенности (охраны и защиты) данных прав, законных интересов»⁵⁹. Содержание деятельности публичной администрации при

⁵⁸ Зеленцов, А. Б., & Ястребов, О. А. (2019). Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). Вестник Санкт-Петербургского университета. Право, 10(4), с. 637.

⁵⁹ Стахов А.И., Ландерсон Н.В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. 2021. N 10. С. 4 – 15.

осуществлении управленческой функции, по мнению А. Б. Зеленцова и О. А. Ястребова, составляет принятие правовых актов управления и предоставление публичных услуг.

Предложенное А. И. Стаховым и Н. В. Ландерсон определение понятия административно-публичных функций, в том числе раскрывающее содержание категории «публичная администрация», представляется неполным. Определение административно-публичных функций как исключительно государственной деятельности, урегулированной нормами административного законодательства, а следовательно выделение в качестве отличительного признака публичной администрации осуществления только данного вида деятельности является неверным. Во-первых, в систему публичной администрации входят не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, а также иные организации, наделенные публично-властными полномочиями. Осуществление органами местного самоуправления административно-публичных функций не является государственной деятельностью. Во-вторых, осуществление публичной администрацией административно-публичных функций регулируется не только административным законодательством, но и иными нормативными правовыми актами в сфере административного права. Следовательно, данное А. И. Стаховым и Н. В. Ландерсон определение административно-публичных функций нуждается в расширении.

Таким образом, выделение подсистемы публичной администрации в современном правоведении осуществляется на основании двух критериев: относимости к системе органов публичной власти, либо к совокупности организаций, наделенных публично-властными полномочиями, а также осуществления административно-публичных функций.

Публичная администрация, являясь подсистемой публичной власти, в свою очередь, также представляет собой систему субъектов

административного права, которая состоит из следующих элементов: органы исполнительной власти, выполняющие административно-публичные функции; органы местного самоуправления, которые выполняют административно-публичные функции; организации и учреждения, наделенные публично-властными полномочиями, связанными с осуществлением административно-публичных функций.

Органы исполнительной власти являются основным участником взаимодействия с гражданским обществом со стороны государства, под которыми в отечественной доктрине административного права понимают «самостоятельный вид органов публичной администрации, обеспечивающих реализацию подавляющего объема административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства»⁶⁰. Именно органы исполнительной власти активно взаимодействуют с организациями гражданского общества и оказывают наибольшее влияние на развитие гражданского общества в целом.

Элементами понятийного ряда, основой которого является категория «организация» являются: субъект права – организация – негосударственная организация – некоммерческая организация – организация гражданского общества – общественное объединение – юридическое лицо. Теоретическая интерпретация содержания понятий «организация» и «организация гражданского общества» была дана в предыдущих параграфах. Теоретическая значимость раскрытия содержания категорий «негосударственная организация» и «некоммерческая организация» для концепции взаимодействия государства и гражданского общества заключается в систематизации знаний о свойствах данных видов организаций, отличающих их от государственных и коммерческих организаций, что позволяет

⁶⁰ Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 484 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-13088-1. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 108 — URL: <https://urait.ru/bcode/498862/p.108> (дата обращения: 06.05.2022).

идентифицировать те из них, которые являются организациями гражданского общества.

Российской юридической наукой выработаны различные критерии классификации организаций, фундаментом среди которых выступает их деление на государственные и негосударственные. Основу деления организаций на данные два вида составляет совокупность признаков, позволяющих отличать государственную организацию от негосударственной. Прежде чем приступить к выявлению отличительных признаков негосударственной организации необходимо выделить общие свойства, присущие всем без исключения организациям. Ю.В. Соболева выделяет следующие признаки, позволяющие отличить организации от иных субъектов правоотношений: «включают индивидуальных субъектов (в исключительных случаях одного); выступают персонифицировано, как единое целое; состоят из субъектов, объединенных общими целями; используют представителей – определенных лиц, выступающих от их имени и в их интересах; имеют соответствующую организационно-штатную структуру»⁶¹.

Выявление отличительных особенностей негосударственных организаций следует начать с анализа положений нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и деятельности данной категории субъектов права. Основу национального законодательства о негосударственных организациях составляют следующие нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О

⁶¹ Соболева, Ю. В. Административно-правовой статус негосударственных организаций : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Соболева Юлия Викторовна. – Саратов, 2018. – С. 87.

некоммерческих организациях", Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях", Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)", Закон РФ от 07.07.1993 N 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации", Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ "О политических партиях", Федеральный закон от 03.08.2018 N 290-ФЗ "О международных компаниях и международных фондах", Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях", Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике", Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", а также иные федеральные законы и подзаконные акты органов исполнительной власти.

Содержание категории «негосударственная организация» не раскрывается в нормах актов российского законодательства, данный термин используется преимущественно в научно-исследовательских работах отечественных авторов. Исследуя правовые аспекты существования негосударственных организаций, российские исследователи используют различные термины: неправительственные организации, негосударственные объединения, некоммерческие организации, общественные объединения, организации третьего сектора и др. Особого внимания заслуживает проблема распространения в научной литературе и в нормативных правовых актах термина «неправительственная организация», использование которого основано на ошибочном переводе категории «non-governmental organization».

Термин «неправительственная организация» используется на различных уровнях системы права нашей страны. Например, федеральным законодателем в Федеральном закон «О некоммерческих организациях» используется категория «иностранная некоммерческая неправительственная

организация», там же дается и определение данного понятия. Под иностранной некоммерческой неправительственной организацией в данном Федеральном законе понимается организация, не имеющая извлечение 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.

Единственным признаком, содержащимся в предложенном законодателем определении понятия «иностранная некоммерческая неправительственная организация» и указывающим на ее неправительственный характер является запрет на участие государства в качестве учредителя данной организации. Общеизвестно, что отсутствие государства в составе учредителей организации является основным признаком негосударственной организации, который отличает ее от государственной организации. Следовательно, законодатель использовал категорию «неправительственная организация» как синоним категории «негосударственная организация», тем самым ошибочно отождествив данные понятия.

Раскрытие содержания понятия «негосударственная организация» позволяет отличить организации гражданского общества от иных некоммерческих организаций, осуществляющих общественно полезную деятельность, которые были учреждены при участии государства. Несмотря на схожие цели и направления деятельности негосударственных и государственных НКО, между ними существуют некоторые отличия, обусловленные наличием или отсутствием государственного участия. На основании предложенной Ю. В. Соболевой сравнительной характеристики государственных и негосударственных организаций представляется возможным выделить следующие критерии разграничения данных субъектов административного права: в зависимости от чьего имени действует

организация; содержание деятельности; наличие государственно-властных полномочий; способ управления организацией; источник финансирования деятельности организации; способ создания организации; способ формирования руководящих органов⁶². Отмечая общее согласие с предложенной Ю. В. Соболевой сравнительной характеристикой, необходимо указать на один из ее пунктов, в котором утверждается об отсутствии у негосударственной организации возможности иметь государственно-властные полномочия. Данное утверждение представляется неверным, что подтверждается позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который указал на возможность делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям⁶³.

Приведенная сравнительная характеристика государственных и негосударственных организаций основывается на следующих критериях разграничения данных организаций: наличие свободы воли, особенности правового статуса, наличие публично-властных полномочий, способ управления, источник финансирования, порядок создания, способ формирования руководящих органов. Помимо перечисленных выше оснований для разграничения негосударственных от государственных организаций, следует выделить также распространение действия издаваемых организацией актов (общеобязательный характер актов государственных организаций) и возможность применения мер государственного принуждения.

Используя перечисленные выше основания разграничения негосударственной организации от государственной, можно выделить

⁶² Соболева, Ю. В. Административно-правовой статус негосударственных организаций : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Соболева Юлия Викторовна. – Саратов, 2018. – с. 101-102.

⁶³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате"; Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 N 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".

следующие признаки, которые составляют содержание категории «негосударственная организация» и позволяют идентифицировать организации гражданского общества: негосударственные организации самостоятельно определяют направление своей деятельности и вступают в правоотношения с иными лицами от своего имени; негосударственные организации реализуют собственные права и обязанности, а в отдельных случаях могут осуществлять публичные полномочия, переданные им органами публичной власти; управление деятельностью негосударственной организацией осуществляется на основании принципа самоуправления; финансовое обеспечение деятельности негосударственной организации осуществляется преимущественно за счет средств частных лиц, но с возможным привлечением государственного финансирования; учредителями негосударственной организации являются граждане и/или организации; формирование органов управления негосударственной организацией происходит независимо от воли третьих лиц, в том числе органов государственной власти и ее должностных лиц.

Синтез приведенных выше отличительных признаков негосударственной организаций позволяет сформулировать определение данной категории. Под негосударственной организацией следует понимать самоуправляемое объединение частных лиц, выступающее от своего имени, деятельность которого связана с реализацией прав и обязанностей данной организации, а в некоторых случаях с осуществлением делегированных публичных полномочий.

Одним из наиболее распространенных критериев классификации негосударственных организаций является основная цель их деятельности, указанная в учредительных документах. Данный подход к обособлению некоммерческих организаций на основании цели деятельности называется функциональным⁶⁴. Негосударственные организации могут в качестве

⁶⁴ Васильев, А. С. Понятие и признаки некоммерческой организации / А. С. Васильев // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2016. – № 1-2(18). – С. 88.

основной цели своей деятельности иметь извлечение прибыли и в таком случае в соответствии с ч.1 ст.50 Гражданского кодекса Российской Федерации они признаются коммерческими. В противном случае негосударственная организация является некоммерческой. Именно отсутствие извлечения прибыли в качестве основной деятельности является важнейшей характерной особенностью некоммерческой организации, отличающей ее от коммерческой организации.

Российский законодатель закрепил определение понятия «некоммерческая организация» в Федеральном законе от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях». Согласно положениям ч.1 ст.2 данного федерального закона под некоммерческой организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между своими участниками. Согласно положениям ч.2 ст.2 рассматриваемого федерального закона некоммерческие организации могут создаваться 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, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Установленное законодателем определение понятия некоммерческой организации позволяет выделить совокупность отличительных признаков данных объединений: основной целью деятельности некоммерческой организации является любая законная цель, за исключением извлечения прибыли; прибыль некоммерческой организации не распределяется между ее участниками, а расходуется на различные потребности организации, удовлетворение которых необходимо для достижения указанных в уставе целей деятельности; деятельность некоммерческой организации должна быть

направлена на достижение общественных благ; организационно-правовая форма некоммерческой организации определяется законодательством Российской Федерации. Следует отметить, что перечень отличительных особенностей некоммерческой организации, который содержится в указанном нормативном правовом акте, не является исчерпывающим и нуждается в дополнении с целью более полного раскрытия содержания рассматриваемой категории.

Исследуя теоретико-правовые аспекты организации и деятельности некоммерческих организаций, российские ученые выделяют и иные признаки, характеризующие данный вид учреждений. Д. А. Кутьева и В. А. Макарова относят к основным характеристикам некоммерческих организаций следующие признаки: институционально закрепленная структура, экономическая независимость, множественность источников финансирования, использование прибыли для реализации уставных целей, самоуправляемость, добровольность⁶⁵. Весьма спорным представляется выделение в качестве признаков некоммерческой организации таких характеристик как экономическая независимость и множественность источников финансирования. В современной России определенная доля некоммерческих организаций обладает единственным источником финансирования, которым является федеральный, региональный или муниципальный бюджет. Наличие только одного источника финансирования у организации не лишает ее статуса некоммерческой, следовательно выделение в качестве признака некоммерческой организации такой характеристики как множественность источников финансирования представляется некорректным. Также, в тех случаях, когда деятельность некоммерческой организации финансируется исключительно из бюджетных

⁶⁵ Кутьева, Д. А. Теоретические подходы к определению понятия "некоммерческая организация" / Д. А. Кутьева, В. А. Макарова // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономические и технические науки. – 2013. – № 2. – С. 77.

средств вряд ли можно говорить об экономической независимости данного объединения.

П. Е. Спиридонов в своем исследовании некоммерческих организаций как субъектов административного права выделяет такие признаки как: являются коллективными субъектами административного права; могут принимать участие в государственно-управленческой деятельности, создаются для достижения публично значимых целей и задач⁶⁶. Следует отметить, что достижение публично значимых целей как основание создания некоммерческой организации не исключает удовлетворения данными организациями частных интересов отдельных граждан.

Особенность административно-правового регулирования деятельности некоммерческих организаций заключается в предоставлении возможности таким организациям вступать в административные правоотношения без образования юридического лица. Следовательно, мы можем выделить некоммерческие организации-юридические лица и некоммерческие организации, осуществляющие деятельность без образования юридического лица. Организации гражданского общества могут относиться к обоим из перечисленных выше видов некоммерческих организаций.

Некоммерческие организации также можно классифицировать в зависимости от состава учредителей. Данный критерий позволяет выделить государственные некоммерческие организации, муниципальные некоммерческие организации, негосударственные (общественные) некоммерческие организации, государственно-общественные организации (например, Общественная палата Российской Федерации). Негосударственные некоммерческие организации представляют наибольший интерес для настоящего исследования, так как к организациям гражданского

⁶⁶ См.: Спиридонов, П. Е. Некоммерческие организации как субъекты административного права / П. Е. Спиридонов // Lex russica (Русский закон). – 2019. – № 1(146). – С. 51-61. – DOI 10.17803/1729-5920.2019.146.1.051-061. – EDN YVPCXJ.

общества можно отнести только те организации, которые обладают всеми признаками негосударственных некоммерческих организаций.

Особенность административно-правового статуса негосударственной некоммерческой организации заключается не только в том, что отличает ее от государственной организации, но также определяется организационно-правовой формой, в которой она была зарегистрирована в качестве юридического лица. Перечень организационно-правовых форм, в которых могут быть созданы некоммерческие организации, содержится в Гражданском кодексе РФ и в иных федеральных законах. Так, согласно ст.6 Федерального Закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 19.12.2022) "О некоммерческих организациях" некоммерческая организация может быть создана в форме общественного объединения. В свою очередь, общественные объединения, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

Легальные определения перечисленных выше видов общественных объединений содержатся в статьях 8–12 указанного федерального закона, которые закрепляют различные признаки, присущие общественному объединению в зависимости от его организационно-правовой формы. Анализ данных определений позволяет выделить базовые характеристики, присущие общественным объединениям: может быть основано на членстве или не иметь его; создается на основе совместной деятельности; членами и участниками общественных объединения могут быть как физические, так и юридические лица; управление деятельностью общественного объединения самостоятельно осуществляет руководящий орган; общественное объединение осуществляет деятельность от своего имени; цели общественного объединения поддерживаются его участниками; целью общественного объединения может быть защита общих интересов, формирование и использование имущества на

общественно полезные цели, оказание услуг, совместное решение отдельных категорий социальных проблем граждан, участие граждан в политической жизни общества, представление интересов граждан в органах публичной власти, а также иная общественно полезная цель.

Опираясь на легальное определение некоммерческой организации, а также на совокупность признаков различных организационно-правовых форм некоммерческих негосударственных организаций, автор предлагает следующее определение категории «негосударственная некоммерческая организация»: негосударственная некоммерческая организация представляет собой самоуправляемое, созданное в установленной законодательством организационно-правовой форме, добровольное объединение физических лиц и /или организаций, которое преследует достижение общественно полезных целей, не имеет в составе участников юридическое лицо публичного права и не распределяет прибыль между ними.

Раскрытие содержания понятия «негосударственная некоммерческая организация» является важнейшим этапом познания феномена организаций гражданского общества, которые являются основным элементом гражданского общества во взаимоотношениях с государством. Выделение базовых характеристик негосударственной некоммерческой организации позволяет отличить организации гражданского общества от иных типов организаций, преследующих достижение общественно полезных целей.

§ 3. Теоретические проблемы административно – правового статуса организаций гражданского общества как субъекта взаимодействия с органами исполнительной власти

Содержание административно-правового статуса представляется связанным с общим понятием субъекта административного права. Субъект является стороной публичной управленческой деятельности и участником управленческих отношений сообразно наделению такого субъекта правами, обязанностями, правомочиями, компетенцией, ответственностью и

способностью вступать в административно-правовые отношения⁶⁷. Как следует из определения, субъекты административного права – обладая *административно-правовым статусом (прим. – курсив авт.)*, участвуют в организации публичного управления, в управленческой деятельности, а также в процессах управления (административных процедурах)⁶⁸.

Субъекты административного права реализуют свой правовой статус в четырёх крупных блоках правоотношений: 1) в организационно-управленческом праве (отношениях по организации управления в различных отраслях и сферах); 2) в управленческом процессе (в рамках специальных процедур, при подготовке актов и др.); 3) в административном процессе (в отношениях по поводу защиты прав и свобод, законных интересов); 4) в административно-деликтном праве при применении мер административного принуждения⁶⁹.

Административно-правовой статус организаций гражданского общества реализуется ими во взаимоотношениях с государственными и муниципальными органами, которые в соответствии с требованиями Конституции РФ обеспечивают соблюдение прав и законных интересов общественных объединений всеми имеющимися в их распоряжении силами и средствами⁷⁰.

На основании приведённых доктринальных положений считаем возможным сделать несколько выводов. Во-первых, рассмотрение физического или юридического лица в качестве субъекта административного права с необходимостью требует анализа наделения такого субъекта административно-правовым статусом. Во-вторых, административно-правовой статус по своему содержанию описывает правосубъектность –

⁶⁷ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. С. 158-159.

⁶⁸ Там же. С. 159.

⁶⁹ Там же. С. 159.

⁷⁰ Конин Н.М. Административное право России: учеб. – 2-е изд, перераб. и доп. – М.: Проспект. 2010. С. 61.

правоспособность, дееспособность и деликтоспособность – субъекта административного права. В-третьих, в случае коллективного субъекта гражданского общества речь идёт о специальной правосубъектности, поскольку в управленческой деятельности субъект участвует не напрямую, являясь посредником и представителем, выражающим законные интересы гражданского общества. Соответственно, для определения содержания административно-правового статуса целесообразно определить понятие правосубъектности в административно-правовых отношениях.

Содержание правового статуса охватывает понятие «правосубъектность». Содержание правосубъектности составляет совокупность характеристик, отражающих свойства, которыми должно обладать лицо для его признания субъектом права⁷¹.

В современной юридической науке можно выделить три основных концептуальных подхода к пониманию данного понятия: отождествление правосубъектности и правоспособности; понимание правосубъектности как совокупности двух элементов: правоспособности и дееспособности; понимание правосубъектности как совокупности правоспособности, дееспособности и деликтоспособности. Представляется, что наиболее верным является третий подход к пониманию правосубъектности, в соответствии с которым данное понятие охватывает такие элементы как правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. В рамках данного подхода правосубъектность рассматривается как производная по отношению к правовому статусу категория, которая определяет «природу и содержание правового положения субъектов правоотношения, природу и содержание правового режима осуществления прав и обязанностей субъектами

⁷¹ См.: Долинская, В. В. Правовой статус и правосубъектность / В. В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 2. – С. 6-17.

правоотношений, реализации ими законных интересов, а также правовой режим несения субъектами правоотношений ответственности»⁷².

Отечественные исследователи выделяют следующие виды правосубъектности: частную и публичную; общую, специальную и исключительную; конституционную, гражданскую, административную и финансовую правосубъектность⁷³. Организации гражданского общества могут обладать любым из перечисленных видов правосубъектности. Взаимодействие же с органами исполнительной власти возможно только в случае наличия у организации гражданского общества административной правосубъектности.

Рассмотрим элементы административной правосубъектности организаций гражданского общества: административную правоспособность, административную дееспособность и административную деликтоспособность.

Главной характеристикой административной правоспособности неправительственных организаций, к которым относятся и организации гражданского общества, является возможность реализации принадлежащих данным видам организаций прав и обязанностей во взаимодействии с органами исполнительной власти⁷⁴. Представляется, именно административная правоспособность точнее всего характеризует

⁷² Бондаренко, Н. Л. Совершенствование понятийно-категориального аппарата правовой науки в контексте решения задачи разграничения понятий "статус", "правосубъектность", "правовое положение", "правовой режим" / Н. Л. Бондаренко, Е. Н. Гладкая, Ю. Г. Конаневич // Актуальные проблемы гражданского права. – 2020. – № 2(16). – С. 33 – 34.

⁷³ См.: Бондаренко, Н. Л. Совершенствование понятийно-категориального аппарата правовой науки в контексте решения задачи разграничения понятий "статус", "правосубъектность", "правовое положение", "правовой режим" / Н. Л. Бондаренко, Е. Н. Гладкая, Ю. Г. Конаневич // Актуальные проблемы гражданского права. – 2020. – № 2(16). – С. 29 – 32.

⁷⁴ См.: Соболева, Ю. В. Административно-правовой статус неправительственных организаций : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Соболева Юлия Викторовна. – Саратов, 2018. С. 189.

административно-правовой статус как совокупность предусмотренных правовыми нормами прав и обязанностей субъекта.

Административная дееспособность охватывает «динамический» аспект реализации прав и обязанностей организаций. Таким образом, административную дееспособность организаций гражданского общества можно определить как способность своими действиями реализовывать права и обязанности в административно-правовых правоотношениях с органами публичной власти.

Наконец, *административная деликтоспособность организаций гражданского общества* представляет собой способность нести ответственность за свои деяния в правоотношениях с органами публичной власти, исходя из нормативно установленных прав и обязанностей организации гражданского общества.

В рамках административной деликтоспособности – и, соответственно, деликтности – речь идёт о противодействии непреступным нарушениям посредством оптимального механизма реализации административной ответственности⁷⁵. Субъектами административно-деликтных отношений признаются организации, привлекаемые к административной ответственности как во внесудебном порядке, так и в судебном порядке, в соответствии с КоАП РФ и в некоторых случаях – АПК РФ⁷⁶. Как отмечает А.И. Стахов, в ст. 72 Конституции РФ и ст. 1.1 КоАП РФ, «по сути, установлена взаимосвязь административно-деликтных правоотношений с составной частью административного и административно-процессуального законодательства РФ – законодательством об административных правонарушениях»⁷⁷.

⁷⁵ Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. N 12. С. 65 - 70.

⁷⁶ Стахов А.И. Новые подходы к пониманию административного деликта в системе административных правоотношений // Российский юридический журнал. 2019. №4. С. 84-92.

⁷⁷ Там же. См. также: Попугаев Ю.И. Сущность, назначение и общая характеристика административно-деликтного законодательства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. №12. С. 16-19; Гришковец А.А. Допустим ли

Административная правосубъектность – способность быть субъектом прав и обязанностей, включая реальную и потенциальную возможность вступать во взаимодействие с органами публичной власти в рамках предмета и целей своей деятельности, а также реализовывать эти права и обязанности в правоотношениях 1) с органами публичной власти; 2) по отношению к целям гражданского общества.

Административная правосубъектность характеризует как административно-правовой статус коллективных субъектов, так и потенциальные правовые эффекты реализации такого статуса в правовых отношениях. С учётом ранее обозначенного предмета административных правоотношений обратимся к элементам административно-правового статуса организаций и правовым эффектам осуществления их правового статуса.

В российской юридической доктрине выделяются следующие элементы административно-правового статуса организаций: место организации в административно-правовой сфере, в том числе вид юридической связи с органами исполнительной власти; сфера, предмет и виды деятельности организации; цели создания и деятельности организации; задачи, решаемые организацией в административно-публичной сфере; функции, выполняемые организацией в административно-правовой сфере; полномочия и обязанности организации, выполняемые в административно-правовой сфере; ограничения полномочий организации, выполняемые в административно-правовой сфере; юридическая ответственность организации за совершенные административно-правовые деликты⁷⁸. Представляется, наиболее полно административно-

термин «деликт» в науке административного права? // Административное право и процесс. 2020. №8. С. 13-17; Кисин В.Р. Субъект административного правонарушения и субъект административной ответственности: сходство и различие // Административное право и процесс. 2019. №6. С. 13-18; Кисин В.Р. Состояние и перспективы правового регулирования обстоятельств, исключающих административную деликтность деяния // Административное право и процесс. 2018. №10. С. 22-26.

⁷⁸ Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 484 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-13088-1.

правовой статус описывают права и обязанности организаций, поскольку, так или иначе, они именно определяют порядок деятельности организаций гражданского общества и её пределы – тогда как функции, задачи и вид взаимодействия с органами государственной власти в большей степени производны от нормативно установленных обязательств коллективных субъектов. В связи с этим далее обратимся к характеристике прав и обязанностей организаций гражданского общества.

Совокупность прав и обязанностей организации гражданского общества, закрепленных в нормах административного права, занимает ключевое место в конструкции административно-правового статуса данного объединения частных лиц. Организации гражданского общества реализуют имеющиеся права и выполняют возложенные на них обязанности во взаимодействии как с органами исполнительной власти, так и с иными негосударственными организациями и физическими лицами. Следовательно, права и обязанности организаций гражданского общества реализуются либо при непосредственном участии органа исполнительной власти (иного органа публичной администрации), либо без такого участия, но с обязательным контролем со стороны властного субъекта.

Права и обязанности организации гражданского общества, которыми она наделена нормами административного права и реализуемые во взаимодействии с органами исполнительной власти, могут быть классифицированы по различным основаниям. Так, А. И. Стахов и П. И. Кононов предлагают классификацию прав и обязанностей организации в зависимости от корреспондирующих им полномочий органов публичной власти, а также иных органов, наделенных административно-публичными полномочиями в сфере обеспечения исполнения законодательства субъектами административных правоотношений, не находящихся в их непосредственном подчинении. Авторы выделяют административные права и обязанности

организации, которые корреспондируют с: административно-распорядительными полномочиями и административно-охранительными полномочиями органов исполнительной власти, а также иных органов, наделенных административно-публичными полномочиями⁷⁹.

К правам и обязанностям организаций гражданского общества, корреспондирующим публичным полномочиям органов исполнительной власти относятся: право на приобретение правоспособности юридического лица, которому корреспондирует обязанность уполномоченного органа исполнительной власти по государственной регистрации организации гражданского общества в качестве юридического лица; право на участие в выработке решений органов исполнительной власти; право на проведение публичных мероприятий; право на внесение предложений в органы исполнительной власти; обязанность по соблюдению законодательства, которой корреспондирует право органа исполнительной власти по обращению в суд в связи с обнаруженными нарушениями со стороны организации гражданского общества; обязанность по предоставлению отчетности, которому корреспондирует право органа исполнительной власти на осуществление государственного контроля и др.

Вторую группу прав и обязанностей организаций гражданского общества, в соответствии с приведенной выше классификацией, составляют права и обязанности, корреспондирующие публичным полномочиям органов исполнительной власти, к которым можно отнести: обязанность организаций гражданского общества по предоставлению распорядительных документов по запросу уполномоченного органа исполнительной власти в ходе осуществления мероприятий государственного надзора; право организаций гражданского общества на ознакомление с положениями административного

⁷⁹ Административное право России : учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 685 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14101-6. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 154-с.155 — URL: <https://urait.ru/bcode/495878/p.154> (дата обращения: 13.05.2022).

регламента, на основании которых проводится выездная проверка; право организаций гражданского общества на подачу жалобы на решение, действие (бездействие) органа исполнительной власти в орган издавший акт, либо в вышестоящий орган и др.

Классификацию прав и обязанностей организаций гражданского общества также можно провести в зависимости от уровня правового статуса:

- 1) права и обязанности организации как субъекта международного права, в т.ч. в правоотношениях внутри юрисдикции государства, в трансграничных правоотношениях – для трансюрисдикционных организаций;
- 2) права и обязанности, обусловленные статусом организаций гражданского общества как участников частно-правовых отношений, в том числе права и обязанности, определяемые в соответствии с принципом автономии воли и сделкоспособностью организаций как субъектов гражданского права;
- 3) права и обязанности членов организации либо объединения как такового – без правоспособности юридического лица, в рамках уставной деятельности;
- 4) права и обязанности, сопряжённые с реализацией организационно-управленческих функций общественных объединений, благотворительных организаций и др.

Исходя из содержания и элементов административно-правового статуса коллективных субъектов, рассмотрим, как правовое положение организаций гражданского общества регулируется в зарубежном праве, в частности, в праве ЕС и в национальном праве государств-участников Евросоюза. На уровне ЕС организация гражданского общества определена как структура, члены которой служат общему интересу посредством реализации демократического процесса. Организации гражданского общества выполняют посреднические функции в отношении взаимодействия государственных органов и граждан. При этом под гражданским обществом понимаются все формы социальной деятельности, осуществляемые гражданами или группами лиц, которые не связаны с государством и не подконтрольны государственным органам.

В соответствии со ст. 15 Договора о функционировании ЕС⁸⁰ (далее – Договор) признаётся значимость гражданского общества в реализации надлежащего управления в пространстве ЕС. Положения ст. 11 Договора устанавливают обязательство ЕС вести открытый, прозрачный и постоянный диалог с организациями гражданского общества – например, при подготовке предложения относительно нормативных актов в ЕС.

К организациям гражданского общества относятся: социальные партнёрства (торговые союзы, профсоюзы и др.); неправительственные организации (например, по охране окружающей среды и защите прав потребителей); местные организации (объединения молодёжи, семейные объединения). Европейский экономический и социальный комитет представляет интересы гражданского общества на уровне ЕС⁸¹.

В 2002 году в Страсбурге были приняты основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (далее – основополагающие принципы). В 2007 г. они были отражены в Рекомендации CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, принятой Кабинетом Министров государств-членов Совета Европы (далее – Рекомендация)⁸².

На международно-правовом уровне для организаций гражданского общества характерно взаимодействие с государством – и в то же время автономия от него. Согласно п. 1 основополагающих принципов, под неправительственными организациями следует понимать добровольные самоуправляющиеся организации, руководство которыми не могут осуществлять органы государственной власти⁸³.

⁸⁰ Договор о функционировании Европейского Союза // URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения 12.05.2022).

⁸¹ Civil society organisation // EUR-Lex. URL : <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/civil-society-organisation.html>

⁸² См. Сойфер Т.В. Указ. соч. С. 27.

⁸³ Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007 год.

Орган, ответственный за предоставление статуса субъекта права, должен при принятии своих решений действовать независимо и беспристрастно. Для выполнения возложенных на него функций такой орган должен располагать достаточным числом должным образом подготовленных сотрудников (п. 36 Рекомендации).

Также для определения административно-правового статуса организаций гражданского общества видится важным следующий пункт: Необходимо предоставить создающим неправительственные организации лицам (или их членам, если решение принято после их создания) свободу выбора того, должны ли они становиться субъектами, обладающим правосубъектностью, или они станут (или останутся) субъектами без официального правового статуса. Тем не менее, это не препятствует автоматическому предоставлению по законодательству государства-члена правосубъектности по факту создания НПО, то есть без необходимости в каком-либо формальном одобрении до того, как этот статус может быть приобретен (п. 24 Рекомендации).

При этом «вклад НПО осуществляется через комплекс чрезвычайно разнообразных видов деятельности, от выполнения роли связующего информационного звена между различными сегментами общества и органами государственной власти, продвижения изменений в законодательстве и государственной политике и помощи нуждающимся до выработки технических и профессиональных стандартов, проверки выполнения взятых обязательств по национальному и международному законодательству, предоставления возможностей для самореализации, а также преследования, продвижения и защиты общих интересов». Представляется, приведённая характеристика имеет ценность для уточнения понятия административно-

правового статуса организаций гражданского общества – как при сущностном, так и при функциональном подходе⁸⁴.

В 2017 Агентством Европейского союза по основным правам человека был опубликован доклад о вызовах, перед лицом которых оказываются правозащитные организации гражданского общества. Документ содержит ряд выводов, характеризующих правовой статус подобных организаций, что напрямую влияет на эффективность механизмов гражданского общества и возможности их реализации⁸⁵. Правовой статус организаций гражданского общества – и правовой режим их деятельности – определяется регулированием, которое является специфическим для каждой страны. К ключевым параметрам относятся: 1) действенное регулирование прав человека как основание деятельности организаций гражданского общества; 2) регуляторный периметр для деятельности организаций гражданского общества – свобода объединения; свобода мнения, самовыражения и обмена информацией; свобода для проведения мирных собраний; 3) организационно-правовые основания деятельности: право на доступ к источникам финансирования; правовая определённость участия в организации – регламентация обязанностей, руководящих положений и минимальных стандартов деятельности; организационные инструменты и методы; наличие структуры организации правил практического участия; 4) наличие оснований для безопасной деятельности организаций гражданского общества.

Правовой статус организаций гражданского общества должен включать необходимое количество прав для беспрепятственного осуществления профильной деятельности – без необоснованных ограничений со стороны государства. Последнее также означает выполнение государством позитивных

⁸⁴ Решение Комитета Министров Совета Европы, основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка, Страсбург, 13 ноября 2002 г.

⁸⁵ Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU, European Union Agency for Fundamental Rights, 2017. Mode of access: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CivicSpace/20Anniversary/15.RO_FRA.pdf

обязанностей в отношении гражданского общества. Так, в соответствии со статьёй 51 Хартии ЕС по правам человека, ЕС и государства-участники обязуются уважать основные права, «соблюдая принципы и обеспечивая реализацию этих прав с учётом правомочий органов государственной власти и правовых ограничений их деятельности – и правомочий ЕС»⁸⁶. Национальное законодательство государств-участников напрямую влияет на защищённость организаций гражданского общества – может оказывать сдерживающий эффект⁸⁷. Регулирующим воздействием, определяющим правовой статус организаций гражданского общества, обусловлены следующие вызовы:

1. Ограничения в части признания правового статуса и регистрации организаций гражданского общества. Например, некоторые государства отказываются признавать законность НКО без регистрации, тогда как в других странах требуется двойная регистрация НКО. В отдельных случаях внесение изменений в уставные документы организации может потребоваться в связи с изменением законодательства, что влечёт за собой высокие финансовые и временные издержки.

2. Государства-участники зачастую вводят ограничения на въезд для граждан стран, не участвующих в ЕС, что препятствует эффективной реализации прав и обязанностей организаций гражданского общества.

3. Нормы национального права зачастую ограничивают возможности к реализации организациями гражданского общества их правоспособности – в частности, меры, предпринимаемые государствами в рамках программ по противодействию терроризму, могут отрицательно сказываться на свободе мирных собраний. В некоторых случаях государства напрямую ограничивают свободу собраний, что ограничивает фактическую способность участников организаций гражданского общества реализовывать их права и обязанности. В некоторых случаях государства применяют

⁸⁶ *Ibid.* P. 7.

⁸⁷ *Ibid.* P. 7, 21-22.

избыточный административный ресурс, реализуя контроль и надзор над мероприятиями организаций гражданского общества⁸⁸.

На национальном уровне определения правового статуса организаций гражданского общества могут быть соотнесены со статусом, закреплённым на международно-правовом уровне. Так, во Франции некоммерческой организацией является объединение (ассоциация), созданное на основании Закона от 1 июля 1901 г. об ассоциациях. Создаваемое объединение должно отвечать ряду объективных условий: 1) обеспечивать своей деятельностью потребности, не учтенные или недостаточно учтенные рынком; 2) действовать на благо лиц, испытывающих какие-либо социально-экономические проблемы; 3) инвестировать получаемые доходы в социально-культурную сферу; 4) предлагать услуги по ценам, заведомо ниже рыночных; 5) не использовать коммерческие методы ведения деятельности (не использовать рекламу и др.)⁸⁹.

Подобные требования – для сравнения – предусмотрены правом США. Некоммерческая организация должна: 1) иметь определённую структуру; 2) быть неправительственной и не входить в состав государственного аппарата; 3) не распределять получаемые доходы среди учредителей или руководителей, а использовать их для целей, выбранных при создании; 5) действовать на благо общества; 6) быть самоуправляемой⁹⁰.

В Германии правовой базой для определения прав и обязанностей организаций гражданского общества являются: Основной закон Германии (*Grundgesetz*), Германское гражданское уложение (*Bürgerliches Gesetzbuch*), Закон об объединениях 1964 г. (*Vereinsgesetz*), Законы земель о фондах, Закон

⁸⁸ *Ibid.* P. 8.

⁸⁹ Сойфер Т.В. Указ. соч. С. 27; См. также: The Non-Profit Organizations Law of 1901, Council for the English-Speaking Community. URL: <http://cesc.online.fr/1901.html>

⁹⁰ Non-profit organizations, Legal Information Institute, Cornell Law School. URL: https://www.law.cornell.edu/wex/non-profit_organizations; Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States // US Department of State. 2021. URL: <https://www.state.gov/non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/>

об обществах с ограниченной ответственностью (*GmbH-Gesetz*), Налоговый кодекс (*Abgabenordnung*)⁹¹.

Правительство и парламент нацелены на построение диалога между неправительственными организациями и публичной властью⁹². Как отмечает Р.Р. Давлетшина, правовая система Германии базируется на фундаментальном разграничении публичного и частного права, что опосредует выделение двух основных типов организаций гражданского общества: 1) образования частного права – союзы (*Vereine*), хозяйственные общества (*Aktion Gesellschaften, GmbH*), частные фонды (*Stiftungen*) – в их число могут быть включены как коммерческие, так и некоммерческие организации; 2) образования публичного права – учреждения (*Anstalten*); государственные фонды (*Stiftungen*); корпорации публичного права (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*)⁹³.

Коммерческие организации, как правило, ограничены в присваивании статуса идеального союза (*Verein*) – одна из основных организационно-правовых форм для некоммерческого сектора в Германии. Они должны использовать либо некорпоративный вид организационно-правовой формы (например, простое товарищество), либо выбрать корпоративный статус, предусмотренный Законом об акционерных обществах от 6 сентября 1965 г. (*Aktiengesetz*) или Законом об обществах с ограниченной ответственностью от 20 апреля 1892 г. (*Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung*). Институты гражданского общества могут быть союзами либо корпорациями в юридическом понимании, тогда как коммерческие организации, нацеленные на извлечение прибыли таковыми быть не могут⁹⁴.

⁹¹ Nonprofit Law in Germany. Country Notes // Council on Foundations. URL: <https://cof.org/content/nonprofit-law-germany>

⁹² Яжук Д.В. Неправительственные организации Германии: формирование гражданского общества // Актуальные проблемы Европы. 2005. №3. С. 188-200. См. также: Павликов С.Г., Баташев К.И. Влияние принципа федерализма на организацию системы органов конституционного судебного контроля Германии и развитие институтов гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. №3. С. 40-43.

⁹³ Давлетшина Р.Р. Правовое положение институтов гражданского общества в Германии // Вестник Башкирского университета. 2012. Том 17. №4. С. 1904-1911.

⁹⁴ Там же. С. 1906.

В соответствии с Гражданским уложением Германии институты можно классифицировать как объединения, основанные на членстве и без членства. Р.Р. Давлетшина отмечает, что среди объединений, основанных на членстве, можно выделить организации частного права (к примеру, спортивные клубы) и публичного права (к примеру, сберегательные банки или кассы), которые отличаются от коммерческих структур (к примеру, от обществ с ограниченной ответственностью, кооперативов, акционерных компаний) тем, что организации частного права, относящиеся к объединениям, не имеют права извлекать прибыль в качестве основной цели своей деятельности и распределять ее между участниками. В рамках этой же классификации выделяются профессиональные и предпринимательские объединения в контексте государственно-частного партнёрства (нотариальные конторы, торговые палаты), религиозные организации и другие виды специальных организаций, обладающих специальной правоспособностью⁹⁵.

Административно-правовой статус организаций гражданского общества реализуется на основании принципа субсидиарности – государство выполняет функции, не обеспечиваемые выполнением обязанностей в частном секторе. Таким образом, организации частного и публичного права приобретают ключевое значение в вопросах построения правового и демократического государства⁹⁶. Учитывая гибкость организационно-правовых форм, подобное распределение прав и обязанностей приводит к выводу о достаточной – и отчасти необходимой ввиду субсидиарности – эффективности институтов гражданского общества.

В Италии существуют законодательные различия между правовым статусом международной неправительственной организации (МНПО) и неправительственной организацией (НПО). МНПО обязаны регистрироваться в Министерстве юстиции и подтверждать «статус соответствия» в МИДе, который предполагает наличие у организации гуманитарных целей,

⁹⁵ Там же. С. 1907.

⁹⁶ Там же. С. 1910.

ответственность за использование только законных методов деятельности, а также обязательство регулярных отчетов перед органами исполнительной власти⁹⁷. Таким образом, для деятельности МНПО характерен дополнительный контроль со стороны государства.

Правовой статус НПО определяет Закон № 49 «О новых правилах сотрудничества Итальянской Республики с развивающимися странами». Важным документом, регламентирующим деятельность НПО в части контроля со стороны государства, является Законодательный декрет № 231, исходя из которого все процедуры проверок инициируются на регулярной основе⁹⁸. Как подчеркивает А.И. Волкова, «деятельность всех итальянских НПО носит некоммерческий характер, в связи с чем к слабым сторонам организаций можно отнести их существенную зависимость от источников финансирования, что прямым образом влияет на реализацию уставных целей»⁹⁹.

По оценкам независимого исследования CIVICUS, политические права и свободы организаций гражданского общества осуществляются в полном объеме. Организации гражданского доступа имеют широкий доступ к информации. гражданские свободы соблюдаются, а доступ к информации. Некоторые государственные службы (здравоохранение, транспорт и школьные службы) находятся в непосредственном управлении региональных и местных администраций. Социально-экономическая ситуация не становится препятствием для развития гражданского общества, несмотря на сокращение расходов на социальное развитие¹⁰⁰.

⁹⁷ Волкова А.И. Итальянские неправительственные организации в современных международных отношениях // Вестник Московского университета. Серия 27: глобалистика и геополитика. 2022. №2. С. 53.

⁹⁸ Там же. С. 54.

⁹⁹ Там же. С. 54.

¹⁰⁰ CIVICUS Civil Society Index, Italian Civil Society Facing New Challenges, 2006. URL: http://www.civicus.org/media/CSI_Italy_Country_Report.pdf; См. также: De Rosa E. Social innovation and civil society organizations in Italy: Case studies on mental health and disability // Sociologia Online. 2018. №16. pp. 66-89; Maggini N, Federico V. Civil Society Activism in Italy Across Different Fields: A Multifaceted Picture of Solidarity in Lahusen C., Zschache U., Kousis

Отдельной востребованной организационно-правовой формой существования некоммерческих организаций гражданского общества становятся социальные полезные фонды, то есть фонды, которые служат общественным интересам.

Например, по законодательству Бельгии для того, чтобы организация гражданского общества приобрела статус фонда, служащего общественным интересам основным направлением его деятельности должна быть: благотворительность, религия, наука, искусство, культура, образование.¹⁰¹

Для получения организацией гражданского общества статуса исполнителя общественно полезных услуг ей необходимо сделать запрос в Министерство юстиции. Бельгийское законодательство не устанавливает минимальных требований для получения данного статуса, но внутри Министерства сложилась административная практика, в соответствии с которой организации одобряют ее запрос только в том случае, если она обладает значительными финансовыми активами¹⁰². Для того, чтобы организация гражданского общества приобрела статус фонда, служащего общественным интересам основным направлением его деятельности должна быть: благотворительность, религия, наука, искусство, культура, образование¹⁰³. Получение статуса исполнителя общественно полезных услуг оформляется Королевским Указом, т.е. подзаконным актом.

В науке административного права Италии¹⁰⁴ сложилось понимание организации гражданского общества в широком смысле, как исполнителя

M. Hard Times in *Transnational Solidarity in Times of Crises*, Springer Nature Switzerland AG: Cham, Switzerland, 2021. 312 p.

¹⁰¹ Art.27,§4NPOlaw.

¹⁰² Deneff, M., & Verschaeve, S. (2017). The Legal Context for Civil Society Organisations in Belgium. In T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*, p.335. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316536407.008.

¹⁰³ Art.27,§4NPOlaw.

¹⁰⁴ Vaccario, C., & Barbeta, G. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Italy. In T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* p. 459-460. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316536407.014.

общественно полезных услуг. Таким образом, все организации гражданского общества считаются имеющими статус исполнителя общественно полезных услуг. Статус исполнителя общественно полезных услуг освобождает организации гражданского общества от уплаты налогов.

Организация гражданского общества может быть лишена своего статуса органом исполнительной власти, который осуществлял ее регистрацию в том случае, если организация не соответствует требованиям, установленным итальянским законодательством. К числу таких требований относится осуществление организацией деятельности в целях социальной солидарности и запрет на распределение полученных финансовых средств, иного имущества между учредителями и членами организации гражданского общества. Кроме общих требований, специальное законодательство устанавливает и другие к различным организационно-правовым формам организаций.

После утраты организацией гражданского общества статуса юридического лица, сведения о ней подлежат удалению из соответствующего реестра. Решение уполномоченного органа исполнительной власти может быть обжаловано в Областной административный суд.

В Швеции¹⁰⁵ решение о признании некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг принимается локальным налоговым органом. Данные отношения не регулируются шведским законодательством, решения о признании, либо об отказе в признании некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг налоговый орган принимает по своему усмотрению в каждом отдельном случае. Таким образом, это полномочие налогового органа является дискреционным.

¹⁰⁵ Giertz, M. (2017). The Law in Sweden Regarding Civil Society Organisations. In T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* p. 567-569. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316536407.019.

Для признания некоммерческой организации исполнителем общественно она должна деятельность в одной из следующих сфер: воспитание детей, образование, помощь нуждающимся, научные исследования, сотрудничество Северных стран, оборона страны, религия, социальная помощь, политика, спорт и искусство.

В соответствии с налоговым законодательством Королевства Швеции некоммерческие организации, признанные исполнителями общественно полезных услуг, освобождаются от уплаты налогов на полученные ими пожертвования, подарки, а также доходы от экономической деятельности¹⁰⁶ в случае, если они соответствуют следующим требованиям:

1. Цель деятельности некоммерческой организации, указанная в Уставе должна быть общественно полезной.
2. Деятельность некоммерческой организации должна на 90-95% состоять из действий, направленных на достижение общественно полезной цели.
3. Организация, за последние пять лет своей деятельности, должна reinvestировать минимум 80% своих доходов в собственные активы.
4. Членом данной организации может стать любой человек, т.е. ей не должны устанавливаться ограничения вступления по каким-либо основаниями.

Статус некоммерческой организации исполнителя общественно полезных услуг предоставляет множество преимуществ для данного объединения, в числе которых:

1. Предоставление различных налоговых льгот.
2. Расширенный доступ к получению государственных субсидий и грантов.
3. Право пользования имуществом, находящимся в государственной собственности на льготных условиях, либо безвозмездно.

¹⁰⁶ Inkomstskattelag 1999:1229 (Income Tax Act), Ch. 7.

4. Налоговый вычет на полученные организацией пожертвования¹⁰⁷.

Получение некоммерческой организацией статуса исполнителя общественно полезных услуг не является бессрочным и налоговый орган в любой момент в случае несоответствия организацией перечисленных выше критериев обязан лишить ее данного статуса.

Решение налогового органа о лишении некоммерческой организации статуса исполнителя общественно полезных услуг может быть оспорено в административном суде. Конечной апелляционной инстанцией по данной категории споров является Высший административный суд.

Фонды, получившие статус исполнителей общественно полезных услуг обладают тем же правовым статусом, что и обычные фонды, за исключением отсутствия налогообложения на доход, полученный от членских взносов и пожертвований. И в том случае, если весь свой доход фонд, либо 80% от дохода в течении 5 лет, реинвестирует в общественно полезную деятельность, то он полностью освобождается от уплаты налогов.

В Венгрии¹⁰⁸ закрепление за организациями гражданского общества, которые признаны исполнителями общественно полезных услуг, особого правового статуса произошло в Венгрии в 1997 году с принятием Закона №156 от 1997 года «Об организациях исполнителях общественно полезных услуг»¹⁰⁹. Данный нормативный правовой акт регулировал порядок и условия получения и утраты организацией статуса исполнителя общественно полезных услуг, устанавливал дополнительные полномочия и льготы подобных организаций до принятия специального Закона «Об организациях гражданского общества».

¹⁰⁷ Lag (2011:1269) om godkännande av gåvomottagare vid skattereduktion för gåva (Tax Credit for Gifts Act).

¹⁰⁸ Hartay, E. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Hungary. In T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* p. 433-436. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316536407.013.

¹⁰⁹ Law CLVI of 1997 on public benefit organisations

Исполнителем общественно полезных услуг могут быть признаны любые организации гражданского общества. В отличие от других стран Европейского Союза, в Венгрии принятие решение о признании организации гражданского общества исполнителем общественно полезных услуг является прерогативой районных судов.

Для получения статуса исполнителя общественно полезных услуг организация гражданского общества должна принимать участие в общественно полезной деятельности, под которой венгерским законодателем понимается деятельность, которая прямо или косвенно служит публичным интересам и тем самым способствует удовлетворению коллективных потребностей общества и отдельных лиц¹¹⁰.

Также законодателем устанавливаются дополнительные требования к финансовому положению организации гражданского общества. Например, требование о том, что за последние два года показатель доходности не был отрицательным.

В Польше¹¹¹ правовое регулирование взаимодействия организаций гражданского общества, признанных исполнителями общественно полезных услуг, и органов исполнительной власти осуществляется на основании принципа субсидиарности, закрепленного в польской Конституции.

Правовой статус организаций гражданского общества, признанных исполнителями общественно полезных услуг закреплен на уровне национального законодательства, в Законе Республики Польша от 24 апреля 2003 года «Об общественно полезной деятельности и волонтерстве».

Для получения данного статуса организация гражданского общества должна осуществлять общественно полезную деятельность, которую польский законодатель определяет как деятельность неправительственных

¹¹⁰ Art. 2 point 20 CSO Law.

¹¹¹ Krajewska, A., & Makowski, G. (2017). Law Regarding Civil Society Organisations in Poland. In T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* p. 499-501. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316536407.016.

организаций, направленную на удовлетворение общественных интересов в сфере выполнения публичных задач. Общественно полезная деятельность может осуществляться в сферах социальной помощи, охраны здоровья, отдых детей и юношей, развития организаций гражданского общества и т.д.

Таким образом, польским законодательством были установлены следующие требования к организации гражданского общества для получения ей статуса исполнителя общественно полезных услуг:

1) Организация должна быть неправительственной, т.е. в составе ее учредителей и участников не должно быть органов публичной администрации.

2) Организация должна осуществлять общественно полезную деятельность в одной из сфер, перечисленных Законе Республики Польша от 24 апреля 2003 года «Об общественно полезной деятельности и волонтерстве».

3) Осуществление организацией экономической деятельности возможно лишь в качестве вторичной по отношению к уставной цели.

4) Чистая прибыль организации должна быть использована в целях достижения общественной пользы.

5) Организация должна иметь внутренний надзорный орган.

6) Среди участников организации не должно быть лиц, имеющих непогашенную судимость.

7) Организация должна непрерывно осуществлять свою деятельность на протяжении минимум двух лет со дня подачи заявления на получения статуса исполнителя общественно полезных услуг.

8) Активы организации не могут распределяться между ее участниками.

Решение о наделении организации гражданского общества статусом исполнителя общественно полезных услуг принимается регистрационным судом.

Организации гражданского общества, признанные исполнителями общественно полезных услуг, помимо общих, имеют и дополнительные обязанности перед органами исполнительной власти.

Контрольно-надзорные полномочия за деятельностью организации гражданского общества, исполнителя общественно полезных услуг принадлежат Министерству по делам семьи, труда и социальной политики Республики Польша. За исключением организаций, осуществляющих общественно полезную деятельность в сферах спасения и защиты граждан, контроль и надзор над которыми осуществляет Министерство внутренних дел.

Организация исполнитель общественно полезных услуг, помимо перечисленных выше общих требований отчетности, обязана предоставить в соответствующий орган исполнительной власти ежегодный финансовый отчет, а также отчеты и доклады о своей деятельности. Министерство по делам семьи, труд и социальной политики, в свою очередь, обязана опубликовать данные документы на своем официальном сайте.

Контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти заключается в:

- 1) Определении соответствия/несоответствия деятельности организации исполнителя общественно полезных услуг положениям закона.
- 2) Анализ способов реализации организацией гражданского общества поставленных задач в сфере общественной пользы.
- 3) Проверка соответствия предоставленных организацией докладов, финансовых отчетов исходной документации¹¹².

Еще одной формой государственного контроля деятельности организации исполнителя общественно полезных услуг является аудиторская проверка. Руководитель министерства вправе инициировать проведение аудиторской проверки, как по своему усмотрению, так и по запросу органа публичной администрации или неправительственной организации.

¹¹² Source: Nadzór ministra nad PBO, informative text available at: <http://www.pozytek.gov.pl/Nadzor,ministra,nad,PBO,398.html>, accessed 6 August 2015.

Руководить аудиторской проверкой может региональный глава, воевода. А саму проверку в соответствии с ч. 3,4 ст. 29 Закона Республики Польша от 24 апреля 2003 года «Об общественно полезной деятельности и волонтерстве» проводят специалисты из налогового органа, либо из Государственной Инспекции Труда.

После проведения аудиторской проверки, надзорным органом готовится отчет, с которым вправе ознакомиться руководитель организации исполнителя общественно полезных услуг.

В случае выявления надзорным органом в ходе проведения аудиторской проверки нарушений законодательства, министр по делам семьи, труда и социальной политики или министр внутренних дел, наделен правом применить одну из трех мер:

- 1) Потребовать от организации устранить выявленные нарушения в строго определенные сроки.
- 2) Обратиться в регистрационный суд с запросом о лишении организации статуса исполнителя общественно полезных услуг.
- 3) Обратиться в регистрационный суд с требованием ликвидации организации и удалении сведений о ней из Национального Судебного Реестра.

В Нидерландах¹¹³ порядок и условия получения организацией гражданского общества статуса исполнителя общественно полезных услуг закреплены в Приказе Министерства Финансов №41а-с от 1 февраля 2007 года.

Для получения статуса исполнителя общественно полезных услуг организация гражданского общества в соответствии со ст. 13 данного Приказа должна обратиться с запросом в головной офис Налогового Управления в Эйндховене.

¹¹³ Overes, H. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: The Netherlands. In T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* p. 479-480. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316536407.015.

После получения запроса от организации гражданского общества, уполномоченный орган исполнительной власти осуществляет проверку устава организации. В соответствии с требованиями нидерландского законодательства указанная в уставе организации гражданского общества основная цель ее деятельности не должна быть извлечением прибыли, а также должна быть направлена на удовлетворение публичных интересов.

Затем, орган исполнительной власти может запросить у организации гражданского общества локальные правовые акты, информацию о способах сбора денежных средств и расходах.

Решение о лишении организации гражданского общества статуса исполнителя общественно полезных услуг принимает Налоговое Управление при наличии условий, указанных в Приказе Министерства Финансов №41а-с от 1 февраля 2007 года.

Организация гражданского общества имеет право оспорить вынесенное решение двумя способами: обратиться с апелляцией в компетентный орган Налогового Управления, либо обратиться в суд.

Греческое законодательство¹¹⁴ не знает понятия организации гражданского общества исполнителя общественно полезных услуг. Оно изначально устанавливает довольно жесткие требования к учреждению, претендующему на статус организации гражданского общества. Поэтому, все организации гражданского общества в соответствии с греческим законодательством являются исполнителями общественно полезных услуг.

Таким образом, правовой статус организаций гражданского общества детально урегулирован в странах ЕС в отношении различных аспектов дееспособности и потенциальной способности организаций вступать в правоотношения. Законодательство регулирует субъектный состав, объект,

¹¹⁴ Pantelidou, K., & Vogiatzis, D. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Greece. In T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* p.413. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316536407.012.

права и обязанности в данных правоотношениях – посредством регламентации видов услуг, условий финансирования и процедур, нацеленных на получение статуса организации гражданского общества.

В завершение следует отметить специальный статус государственно-образованных организаций гражданского общества. В частности, в России – в соответствии со ст. 51 Федерального закона «Об общественных объединениях» – впредь до принятия федеральных законов о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти¹¹⁵.

Например, во Франции функции государственно-общественного института выполняет Высший совет по организациям гражданского общества (*Le Haut Conseil à la vie associative*) – совещательный орган при премьер-министре, который получает и обрабатывает проекты законов и иных нормативных правовых актов в отношении общественных объединений. Совет также выступает консультативным органом по отношению к организациям гражданского общества¹¹⁶. Решение об организации Совета было принято по итогам второй конференции к вопросу о деятельности объединений в декабре 2009 года¹¹⁷.

В Германии, Нидерландах и Бельгии многие аспекты предоставления государственных услуг традиционно возлагались на гражданское общество. В связи с этим представляется важным принимать во внимание характер взаимоотношений государства и гражданского общества при оказании

¹¹⁵ Федеральный закон от 19.05.1995 №82-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "Об общественных объединениях".

¹¹⁶ Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) // URL: <https://www.associations.gouv.fr/hcva-237.html>

¹¹⁷ См.: Rapport du Haut Conseil à la vie associative Rôle et place des associations dans le contexte des nouveaux modèles d'entreprise. Comment répondre aux défis sociétaux? // URL: https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_hcva_-_role_et_place_des_associations_dans_le_contexte_nouveaux_modeles_entreprises-adopte_02-07-2019.pdf

государственных услуг – и с учётом действующей парадигмы государственного управления¹¹⁸. Таким образом, современные правительства получают возможность влиять на реализацию правового статуса организаций гражданского общества посредством распределения полномочий организаций – поскольку целеполагание при оказании услуг в публичной сфере должно соответствовать целям государственной политики. В результате повышается риск утраты организациями гражданского общества независимости¹¹⁹.

По итогам рассмотрения зарубежного опыта можно сделать вывод о том, что теоретические положения, характеризующие административно-правовой статус организаций, могут быть применены для целей сравнительно-правового исследования. Административно-правовой статус организации можно определить, исходя из совокупности прав и обязанностей организации, а также фактических возможностей их реализации в административно-правовых отношениях. Правовое положение характеризует организацию в качестве субъекта административного права, в связи с чем можно выделить ключевой признак организаций гражданского общества – их правосубъектность. Содержание административно-правового статуса позволяет раскрыть функции организаций гражданского общества при взаимодействии с другими субъектами управленческой деятельности.

Различение конституционно-правового, административно-правового и гражданско-правового статусов выполняет двоякую функцию – с одной стороны, правовой статус в традиционном догматическом понимании охватывает права, обязанности и ответственность организации; с другой стороны – понятие и типология правовых статусов характеризует обязательство, порождающее правоотношение организаций гражданского общества с другими представителями общественности. В случае административно-правового статуса речь идёт о реализации прав и

¹¹⁸ Brandsen T. et al. The state and the reconstruction of civil society // *International Review of Administrative Sciences*. 2017. Vol. 83(4). P. 681.

¹¹⁹ *Ibid.* P. 678.

обязанностей организаций при взаимодействии с органами публичной власти для достижения целей гражданского общества.

Примечательно, что характерная для административно-правовых обязательств вертикальная иерархичность субъектов правоотношения, обусловленная императивным методом регулирования, в меньшей степени характерна для взаимодействия по вопросам гражданского общества. Так происходит в силу того, что принцип автономии организаций гражданского общества от государства является ключевым основанием деятельности в данной сфере, в результате чего особую актуальность приобретает различие *уровней* правового статуса. В этом свете частно-правовые и публично-правовые гарантии организационно-правовой деятельности некоммерческих и неправительственных организаций (право на объединение, формальный порядок регистрации и др.) могут обеспечивать юридические гарантии от вмешательства государства. Подобная практика видится общей для рекомендательных документов ЕС и теоретических доктринальных положений о правовом статусе организаций гражданского общества в РФ. В свою очередь, теоретическое обоснование особенностей и видов правовых статусов организаций позволяет аргументированно свидетельствовать о реализации ими прав и обязанностей – либо о нарушении таких прав – для разработки оптимальных способов правовой защиты.

§4. Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как объект административно-правового регулирования

Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества неоднократно избиралось учеными-юристами в качестве объекта научных исследований. Однако, анализ текстов научных трудов отечественных авторов, посвященных взаимодействию данных субъектов, позволяет сделать вывод об отсутствии единого подхода к пониманию данного процесса и к определению видов правоотношений между

органами исполнительной власти и организациями гражданского общества, которые охватываются категорией «взаимодействие».

Анализ определений категории «взаимодействие», содержащихся в толковых словарях русского языка, позволяет выделить следующие значения, в которых понимается данный термин:

1. взаимная поддержка (С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова¹²⁰);
2. взаимная обусловленность, взаимная связь явлений (Д. Н. Ушаков¹²¹);
3. воздействие одного явления на другое (С. А. Кузнецов¹²²).

С. И. Ожегов, Д. Н. Ушаков, Н. Ю. Шведова выделяют в качестве ключевой характеристики взаимодействия такое свойство как взаимность, в то время как С. А. Кузнецов рассматривает взаимодействие в том числе как одностороннее воздействие. По нашему мнению, следует разграничивать понятия взаимодействия и воздействия, которое носит однонаправленный характер¹²³. Исходя из данного разграничения представляется возможным относить к взаимодействию только те общественные отношения, которые имеют двунаправленную связь.

Одним из видов взаимодействия является социальное взаимодействие, которое в свою очередь является родовым по отношению к понятию «правовое взаимодействие». Социальное взаимодействие понимается как «межличностные отношения, которые представляют собой непосредственные

¹²⁰ Толковый словарь русского языка // Н.Ю. Шведова, С.И. Ожегов. – Москва: АЗЪ, 1995. С.380.

¹²¹ Ушаков, Дмитрий Николаевич (1873-1942.). Толковый словарь современного русского языка [Текст] : [100 000 слов и словосочетаний] / Д. Н. Ушаков. - Москва : Аделант, 2013. С. 58.

¹²² Большой толковый словарь русского языка: [БТС : А-Я] / Рос. акад. наук, Ин-т лингвист. исслед.; гл. ред. С. А. Кузнецов. — СПб.: [Норинт](#), 2004. С. 124.

¹²³ Коротаяева Е.В. Организация взаимодействий в образовательном процессе школы. – М.: Национальный книжный центр, ИФ «Сентябрь», 2016. С. 16. Нехайчик В.К. Механизм административно-правового воздействия [Текст]: (теоретико-методологические основания) : монография / В. К. Нехайчик ; под редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации А. Б. Зеленцова. - Москва: Юрлитинформ, 2019. - 143 с

связи между индивидами, складывающиеся в конкретных условиях места и времени»¹²⁴. Механизм социального взаимодействия, по мнению Е. В. Осипова состоит из следующих элементов: совершающие действия индивиды; вызываемые этими действиями изменения; влияние изменений на третьих лиц; обратная реакция¹²⁵.

Опираясь на методологически значимые положения теории социального взаимодействия, В.Ю. Панченко ввел в теорию права понятие правового взаимодействия в следующем значении – «особый вид социальной коммуникации (способ осуществления общественных связей), представляющий собой взаимный обмен субъектов права юридически значимой деятельностью и (или) ее результатами, имеющий специфические среду функционирования, объект и структуру и онтологически проявляющийся в двух основных видах - юридическом содействии и юридическом противодействии, которые в результате институционализации приобретают характер универсальных, равнозначимых и взаимодополняющих средств обеспечения реализации права»¹²⁶.

В. Ю. Панченко выделяет следующие признаки правового взаимодействия: выступает способом осуществления связей; проявляется как взаимный обмен субъектов юридически значимой деятельностью и (или) ее результатами; имеет информационный характер; выступает как многосубъектное взаимодействие; осуществляется в правовой ситуации, которая выступает средой и объектом правового взаимодействия¹²⁷. Весьма спорным выглядит выделение в качестве признака правового взаимодействия такой характеристики как многосубъектность, которая предполагает наличие

¹²⁴ Социологический словарь / отв. ред. Г. В. Осипов, Л.Н. Москвичев; уч. секр. О.Е. Чернощек. – М. : Норма, 2008. С. 67.

¹²⁵ См.: Там же.

¹²⁶ Панченко В.Ю. Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации : теоретико-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Панченко Владислав Юрьевич; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. - Москва, 2016. С. 12.

¹²⁷ Там же, с. 21-22.

более двух сторон в рассматриваемых правоотношениях, в то время как правовое взаимодействие может быть ограничено двумя субъектами.

Понятие «взаимодействие» также активно используется в отраслевой юридической науке, в том числе в государственно-правовых науках при рассмотрении общественных отношений, возникающих между органами публичной власти и иными лицами¹²⁸. Анализ текстов научных исследований отечественных авторов, посвященных взаимодействию органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных лиц, в том числе организаций гражданского общества, позволяет выделить следующие концептуальные подходы к пониманию российскими учеными категории «взаимодействие»:

1. Взаимодействие как сотрудничество (совместная деятельность). По мнению А. Н. Орловой взаимодействие подразумевает сотрудничество между различными участниками, такими как органы исполнительной власти на различных уровнях, некоммерческие организации, общественные объединения и др.¹²⁹. И. С. Баженов также рассматривает данную категорию

¹²⁸ См. например: Соболева М.М. Правозащитное взаимодействие в России полиции и гражданского общества : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Соболева Мария Михайловна; [Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет]. - Белгород, 2021. - 168 с; Бердникова Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Бердникова Елена Валерьевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»]. - Саратов, 2021. - 482 с; Горнев Р.В. Взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений : правовые аспекты : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Горнев Роман Вадимович; [Место защиты: ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»]. - Йошкар-Ола, 2020. - 199 с; Замолоцких Ю.Н. Межведомственное взаимодействие органов исполнительной власти Российской Федерации : теория, практика, перспективы развития : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Замолоцких Юлия Николаевна; [Место защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. - Воронеж, 2019. - 186 с. : ил.

¹²⁹ См.: Орлова А.Н. Взаимодействие государства и некоммерческих организаций по оказанию социальных услуг населению : теоретико-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Орлова Анастасия Николаевна; [Место защиты:

как сотрудничество и определяет "взаимодействие" как совместную деятельность органов публичной власти, которые не являются подчиненными друг другу, но имеют общую цель - защиту прав и свобод граждан¹³⁰.

2. Взаимодействие как целенаправленное воздействие. Например, Е. Н. Бердникова отмечает, что «конституционно-правовое взаимодействие публичной власти и институтов гражданского общества, с точки зрения конституционно-правовой деятельности, представляет собой нормативно урегулированное взаимовоздействие и взаимовлияние публичной власти и гражданского общества, осуществляемое для достижения результатов, обусловленных интересами и потребностями данных субъектов»¹³¹.

Таким образом, в отечественных государственно-правовых науках распространение получили два концептуальных подхода к пониманию взаимодействия: взаимодействие как совместная деятельность и взаимодействие как целенаправленное воздействие. В рамках науки административного права следует выделить административно-правовое взаимодействие, которое обладает рядом характерных признаков, позволяющих отграничить его от иных видов правового взаимодействия: регулируется нормами административного права; оформляется административным актом, административным договором, либо обращением к органу исполнительной власти и ответом на него; одной из сторон взаимодействия является орган исполнительной власти, либо лицо, которому

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»]. - Саратов, 2021. С. 202.

¹³⁰ См.: Баженов И.С. Организация МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации взаимодействия с органами исполнительной власти по противодействию преступности : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.11 / Баженов Иван Сергеевич; [Место защиты: Акад. упр. МВД РФ]. - Москва, 2009. - 23 с

¹³¹ Бердникова, Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Бердникова Елена Валерьевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»]. - Саратов, 2021. С. 21.

органом исполнительной власти были переданы публично-властные полномочия.

Категория «взаимодействие» также используется в административном законодательстве России, на июнь 2023 года федеральными органами исполнительной власти было принято более 600 нормативных правовых актов, частью наименования которых является данный термин¹³². А. В. Куракин отмечает, что в настоящее время на подзаконном уровне приняты «регламенты взаимодействия», которые устанавливают порядок совместного решения поставленной задачи органами исполнительной власти¹³³. Указанные А. В. Куракиным регламенты утверждаются приказами уполномоченных органов исполнительной власти, между которыми организуется взаимодействие. Например, *приказами МВД России N 879 и Минздравсоцразвития РФ N 746 от 03.11.2006* был утвержден *Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации*¹³⁴. Следует отметить, что понятие «взаимодействие» преимущественно используется отечественным законодателем именно в контексте определения порядка осуществления совместной деятельности федеральными органами исполнительной власти. Однако, наблюдается тенденция расширения области общественных отношений, при регулировании которых в текстах нормативных правовых актов употребляется рассматриваемая категория.

¹³² По данным СПС Консультант – плюс.

¹³³ См.: Куракин А.В. — Вопросы системы административного права // Полицейская и следственная деятельность. – 2022. – № 4. – С. 13 - 36.

¹³⁴ Приказ МВД РФ N 879, Минздравсоцразвития РФ N 746 от 03.11.2006 (ред. от 18.10.2010) "Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации" // "Российская газета", N 280, 13.12.2006.

Помимо использования при определении порядка совместной деятельности органов исполнительной власти, категория «взаимодействие» употребляется в административном законодательстве России в контексте обеспечения передачи данных между государственными информационными системами и иными информационными системами. Например, *приказы Минкомсвязи России N 89 и Минстроя России N 204/пр от 23.03.2015*, которыми утвержден порядок взаимодействия государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства с иными информационными системами¹³⁵.

Категория «взаимодействие» используется в отечественном административном законодательстве при утверждении правил оказания содействия организациями гражданского общества в деятельности органов исполнительной власти, государственных учреждений и иных субъектов, наделенных публично-властными полномочиями. Например, *Приказ Минфина России от 28.02.2019 N 30н* утверждает правила оказания волонтерскими организациями содействия ФГУП «Многофункциональный комплекс Министерства финансов Российской Федерации» при оказании данным государственным учреждением медицинской помощи¹³⁶.

¹³⁵ Приказ Минкомсвязи России N 89, Минстроя России N 204/пр от 23.03.2015 "Об утверждении Порядка взаимодействия государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства с инфраструктурой, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, с иными информационными системами, а также единых форматов для информационного взаимодействия иных информационных систем с государственной информационной системой жилищно-коммунального хозяйства" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.04.2015.

¹³⁶ Приказ Минфина России от 28.02.2019 N 30н "Об утверждении Порядка взаимодействия Федерального государственного бюджетного учреждения "Многофункциональный комплекс Министерства финансов Российской Федерации" с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями в сфере содействия в оказании медицинской помощи в организациях, оказывающих медицинскую помощь" (Зарегистрировано в Минюсте России 19.04.2019 N 54462) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.04.2019

Особое внимание в контексте настоящего исследования следует обратить на использование в административном законодательстве категории «взаимодействие» при утверждении правил сотрудничества организаций гражданского общества и органов исполнительной власти. Одним из нормативных правовых актов, устанавливающих организационные основы сотрудничества органов исполнительной власти и организаций гражданского общества является *Приказ Следственного комитета РФ от 11.08.2011 N 127*, согласно п.1.4. которого развитие сотрудничества между Следственным комитетом России и отдельными видами организаций гражданского общества является одной из обязанностей должностных лиц указанных правоохранительных органов¹³⁷.

Категория «взаимодействие» используется в административном законодательстве России также при утверждении методических рекомендаций осуществления органами исполнительной власти отдельных государственных функций во взаимоотношениях с организациями гражданского общества. Например, *Приказ Минюста РФ от 06.09.2011 N 309*, содержит практические рекомендации территориальным органам Минюста по осуществлению взаимодействия с некоммерческими организациями, в том числе организациями гражданского общества в рамках предоставления государственных услуг¹³⁸.

Создание и обеспечение органом исполнительной власти, либо иным субъектом, наделенным публично-властными полномочиями правовых, экономических и организационных условий деятельности лица также является одним из значений, в котором категория «взаимодействие» употребляется в отечественном административном законодательстве. Например, п. «д» ст.8

¹³⁷ Приказ Следственного комитета РФ от 11.08.2011 N 127 "Об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью" // С использованием системы СПС Консультант-плюс.

¹³⁸ Приказ Минюста РФ от 06.09.2011 N 309 "Об утверждении Методических рекомендаций по вопросам взаимодействия территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации с некоммерческими организациями" // "Бюллетень Минюста РФ", N 11, 2011.

Приказа Минпросвещения России от 07.12.2021 N 900, которым регламентируется взаимодействие Министерства с добровольческими организациями, предусматривается предоставление уполномоченным органом исполнительной власти различных мер государственной поддержки, направленных на обеспечение деятельности данных видов организаций гражданского общества¹³⁹.

Категория «взаимодействие» используется в административном законодательстве России в узком и широком смыслах. В узком значении рассматриваемое понятие понимается законодателем как совместная деятельность органов исполнительной власти, направленная на достижение общих целей. В широком смысле данная категория употребляется в нескольких значениях, как: сотрудничество (совместная деятельность) органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; передача данных между информационными системами, используемыми органами исполнительной власти в своей деятельности; содействие, оказываемое организациями гражданского общества при реализации органами исполнительной власти, государственными учреждениями и иными субъектами, наделенными публично-властными полномочиями государственных функций; взаимоотношения между органами исполнительной власти и частными лицами при реализации государственных функций, в том числе при предоставлении государственных услуг некоммерческим организациям; экономическое, материально-техническое, информационное обеспечение уполномоченными органами исполнительной

¹³⁹ Приказ Минпросвещения России от 07.12.2021 N 900 "Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства просвещения Российской Федерации, подведомственных ему государственных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями в сфере содействия в оказании социальных услуг в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 21.03.2022

власти деятельности частных лиц, в том числе организаций гражданского общества.

Представляется возможным определить административно-правовое взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как взаимный обмен между ними юридически значимыми действиями, которые реализуются в установленных законом административно-правовых формах и направлены на достижение результатов, обусловленных интересами данных субъектов.

Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества обладает рядом признаков и характерных особенностей, отличающих его от взаимодействия государственных органов исполнительной власти между собой и с иными лицами. Большая часть этих признаков уже выделена российскими исследователями при рассмотрении правовых аспектов взаимодействия органов исполнительной власти с общественными объединениями, которые является одной из основных форм организаций гражданского общества:

- 1) является согласованной деятельностью по выполнению конкретных задач¹⁴⁰;
- 2) осуществляется в установленных законом формах¹⁴¹;
- 3) методы осуществления взаимодействия регламентированы¹⁴²;
- 4) является целенаправленным воздействием¹⁴³;

¹⁴⁰ См.: Матюшенков Д.М. Взаимодействие органов исполнительной власти с общественными объединениями в сфере охраны общественного порядка : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Матюшенков Дмитрий Михайлович; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»]. - Москва, 2022. С. 28.

¹⁴¹ Там же.

¹⁴² Там же.

¹⁴³ Бердникова Е.В. Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Бердникова Елена Валерьевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»]. - Саратов, 2021. С. 22.

- 5) осуществляется для достижения результатов, обусловленных интересами и потребностями данных субъектов¹⁴⁴;
- 6) предполагает сочетание императивных и диспозитивных форм их взаимоотношений в целях защиты прав и свобод личности¹⁴⁵;
- 7) обусловлено взаимозависимостью органов исполнительной власти и общественных объединений, общностью целей и задач¹⁴⁶;
- 8) является совместной деятельностью органов исполнительной власти и общественных объединений¹⁴⁷.

Представляется, что некоторые из приведенных выше признаков взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества нельзя отнести ко всем существующим видам рассматриваемых правоотношений. Признание в качестве отличительных признаков таких свойств как согласованность и совместность деятельности данных субъектов, общность целей и задач исключает существенный пласт отношений, который исходя из смысла положений административного законодательства России является взаимодействием органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Например, предоставление услуги государственной регистрации некоммерческих организаций или государственная поддержка волонтерских организаций, которые согласно расширительному толкованию

¹⁴⁴ Там же.

¹⁴⁵ Соболева М.М. Правозащитное взаимодействие в России полиции и гражданского общества : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Соболева Мария Михайловна; [Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет]. - Белгород, 2021. С.9.

¹⁴⁶ Валиев Н.Д. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Валиев Навруз Дустмуродович; [Место защиты: ФГКОУ ВО Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя]. - Москва, 2019. С. 13.

¹⁴⁷ Корнюшкин А.В. Взаимодействие прокуратуры и общественности в России : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Корнюшкин Александр Васильевич; [Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет]. - Белгород, 2019. С. 92.

законодателем категории «взаимодействие» являются взаимодействием органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, но не является согласованной и совместной деятельностью данных субъектов. Вышесказанное не означает, что отдельным видам взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества не присущи данные признаки, но следует обратить внимание на то, что они не являются универсальными для всех форм и видов взаимодействия данных субъектов.

По нашему мнению, взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества по аналогии с пониманием категории «взаимодействие» в административном законодательстве России следует трактовать в узком и широком смысле. В узком значении, взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества представляет собой совместную и согласованную деятельность органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, регламентированную административным законодательством и осуществляемую в установленных законом формах. Следует отметить, что совместная деятельность в современной литературе вполне обоснованно понимается как деятельность двух или более субъектов, которая направлена на достижение общей цели¹⁴⁸. Следовательно, совместные действия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества согласно узкому пониманию рассматриваемого взаимодействия подчинены заранее установленной и согласованной цели.

В широком же смысле взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества является деятельностью, в рамках которой происходит обоюдное, либо одностороннее воздействие органов

¹⁴⁸ См.: Карпов, Анатолий Викторович. Психология менеджмента : Учеб. пособие для студентов вузов / А.В. Карпов. - М. : Гардарика, 2003 (ОАО Можайский полигр. комб.). - 582 с. : ил., табл.; 22 см. - (Disciplinae) (Psychologia universalis).; ISBN 5-8297-0018-2; Экстремальная психология. Словарь терминов. 2018. Байковский Ю.В., Самойлов Н.Г., Алёшичева А.В.; Краткий словарь системы психологических понятий. М. Высш. шк. 1984. Платонов К.К.

исполнительной власти и организаций гражданского общества друг на друга, либо на третьих лиц, объекты и правоотношения, осуществляемое в процессе реализации государственных функций исполнительной власти и прав, свобод, законных интересов некоммерческих негосударственных организаций. Широкое понимание рассматриваемого взаимодействия, отраженное в приведенном определении, полностью соответствует расширительному толкованию категории «взаимодействие» в административном законодательстве России.

Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества осуществляется в двух основных формах: правовых и неправовых. Традиционно среди административно-правовых форм взаимодействия в сфере публичного управления выделяются административные акты и административные договоры. Однако, ими не исчерпываются существующие административно-правовые формы, среди которых особое внимание в контексте настоящего исследования следует уделить юридически значимым обращениям граждан и организаций. А. Б. Зеленцов выделяет следующие виды юридически значимых обращений как административно-правовых форм взаимодействия в сфере публичного управления: заявления, уведомления, предложения и жалобы¹⁴⁹. Именно посредством использования всей совокупности указанных административно-правовых форм и осуществляется взаимодействие органов исполнительной власти и частных лиц в государственном и муниципальном управлении.

Существенными признаками взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества являются: урегулированность нормами административного права; ограниченность форм и методов его осуществления; направленность на достижение конкретной цели, либо удовлетворение потребностей одной из сторон взаимодействия; влечет за

¹⁴⁹ См.: Зеленцов, А. Б. Институт обращения к органу - автору акта: необходимость возрождения (возвращаясь к проблеме) / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2019. – № 10. – С. 30-38. – EDN XNOPZJ.

собой изменение административно-правового статуса сторон взаимодействия вследствие возникновения обоюдных прав и обязанностей по отношению друг к другу; направлено на получение юридически значимого результата. Таким образом, под взаимодействием органов исполнительной власти и организаций гражданского общества предлагается понимать урегулированные нормами административного права отношения организаций гражданского общества с органами исполнительной власти, связанные с реализацией государственных функций, выраженные в деятельности, оказывающей взаимное влияние, направленной на достижение конкретной цели или удовлетворение потребностей одной из сторон взаимодействия, осуществляемой в строго установленных административно-правовых формах, следствием которой является получение юридически значимого результата.

Исходя из основных положений теории правового взаимодействия, разработанной В. Ю. Панченко, основными типами взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества являются содействие и противодействие.

В. Ю. Панченко определяет противодействие как действия, направленные на защиту от негативных социальных явлений, включая использование специальных средств, оружия и физической силы, а также противодействие расследованию преступлений и т.д.¹⁵⁰ В зависимости от характера совершаемых действий противодействие может иметь законную и незаконную формы. Законные формы противодействия включают в себя различные методы, такие как установленные в законодательстве дозволения, обязывания, запреты, ограничения и рекомендации. Незаконные формы противодействия могут включать в себя создание юридических препятствий, блокирование правовой активности, специально не направленное на социально полезные цели противодействие, а также любые действия,

¹⁵⁰ Панченко, В. Ю. Юридическое противодействие и юридическое содействие как парные правовые категории / В. Ю. Панченко // *Lex Russica (Русский закон)*. – 2015. – Т. 109, № 12. – С. 33.

противоречащие правовым предписаниям (прямо или косвенно). Такие формы противодействия являются незаконными и могут привести к негативным юридическим последствиям.

В российской юридической науке категорию «противодействие» преимущественно используют в значении воспрепятствования противоправной деятельности лиц: финансированию терроризма¹⁵¹, незаконному обороту синтезированных наркотиков¹⁵², коррупции¹⁵³ и т. д.

Основным значением, в котором категория «противодействие» используется в административном законодательстве России, является совокупность мер, направленных на предупреждение совершения гражданами, организациями и иными лицами противоправных действий. Примерами подзаконных актов, регулирующих порядок противодействия противоправным действиям являются Постановление Правительства РФ от 19.02.2022 N 219¹⁵⁴, Постановление Правительства РФ от 18.12.2014 N 1405¹⁵⁵, Приказ ФАС России от 10.03.2023 N 114/23¹⁵⁶, Приказ Генпрокуратуры России

¹⁵¹ См.: Ульянова, В.В. Противодействие финансированию терроризма : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.08 / Ульянова Вера Владимировна; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. - Екатеринбург, 2010. - 184 с.

¹⁵² См.: Зазулин, Г. В. Противодействие незаконному обороту синтезированных наркотиков : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.08. - Санкт-Петербург, 2000. - 249 с.

¹⁵³ **Багмет, М.А. Противодействие коррупции в полиции : криминологическое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.08 / Багмет Михаил Анатольевич; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. - Москва, 2014. - 209 с. : ил.**

¹⁵⁴ Постановление Правительства РФ от 19.02.2022 N 219 "Об утверждении Положения о контроле (надзоре) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 24.02.2022.

¹⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 18.12.2014 N 1405 (ред. от 25.03.2015) "О некоторых вопросах противодействия коррупции" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.12.2014

¹⁵⁶ Приказ ФАС России от 10.03.2023 N 114/23 "Об организации работы по использованию государственной информационной системы в области противодействия коррупции "Посейдон" и определении должностных лиц, уполномоченных на работу с ней, в Федеральной антимонопольной службе" // С использованием СПС Консультант-плюс.

от 10.10.2022 N 581¹⁵⁷ и т.д. Также, данная категория используется для обозначения мероприятий, целью которых является недопущение распространения негативных явлений биологического характера, таких как ВИЧ-инфекция, короновиральная инфекция (COVID-19) и т.д.

Противодействие как вид взаимодействия занимает важное место во взаимоотношениях органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Органы исполнительной власти противодействуют совершению организациями гражданского общества противоправных действий, а организации гражданского общества противодействуют принятию органами исполнительной власти незаконных нормативных правовых актов и решений, а также совершению действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы граждан, отдельной категории и группы лиц и организаций. Ключевой формой противодействия организациями гражданского общества принятию органами исполнительной власти незаконных нормативных правовых актов является участие этих организаций в общественном контроле за соответствующим видом деятельности государственных органов исполнительной власти. Общественный контроль обеспечивает прозрачность процесса подготовки и принятия нормативных правовых актов, снижает коррупционные риски, предоставляет возможность привлечения специалистов и экспертов из различных областей, уменьшает риски принятия нормативных правовых актов с нарушением установленных процедур. Участвуя в мероприятиях, осуществляемых в рамках общественного контроля за правотворческой деятельностью органов исполнительной власти, организации гражданского общества вносят существенный вклад в противодействие принятию незаконных нормативных правовых актов.

¹⁵⁷ Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2022 N 581 (ред. от 19.04.2023) "Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции" // С использованием СПС Консультант-плюс.

Следует отметить, что категория «противодействие» весьма дискуссионная и требует самостоятельного теоретического осмысления, в том числе в контексте взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Правовое содействие В. Ю. Панченко определяет как способ преодоления юридических препятствий в реализации прав и законных интересов, основой которых являются коллизии, конкуренция, конфликты интересов¹⁵⁸. В. Ю. Панченко уточняет, что в узком, строго понятийном значении, юридическое содействие есть асимметричное взаимодействие, когда правовая деятельность одного субъекта направлена на удовлетворение правовых интересов и достижение правовых целей другого¹⁵⁹. Таким образом, предназначением юридического содействия является реализация правовых возможностей (прав и законных интересов) субъекта-получателя, выступающая как основной процесс, ради которого и существует юридическое содействие¹⁶⁰.

Однако, на сегодняшний день в юридической науке отсутствует однозначный подход к интерпретации соотношения категорий «взаимодействие» и «содействие». При другом подходе взаимодействие трактуется как одна из форм содействия либо как одна из форм совместной деятельности, наряду с содействием. Так, В. Е. Южанин и И. Г. Григорян отмечают, что в научной литературе взаимодействие и содействие рассматриваются как разные формы совместной деятельности, либо взаимодействие рассматривается как форма содействия¹⁶¹. При рассмотрении данных категорий в качестве форм совместной деятельности взаимодействие

¹⁵⁸ См.: Там же, с. 15.

¹⁵⁹ См.: Там же, с. 31.

¹⁶⁰ См.: Там же.

¹⁶¹ См.: Южанин, В. Е. О понятии содействия государственных органов и общественности в работе уголовно-исполнительных инспекций / В. Е. Южанин, И. Г. Григорян // Человек: преступление и наказание. – 2019. – Т. 27(1–4), № 1. – С. 27–32. – DOI : 10.33463/1999-9917.2019.27(1-4).1.027-032

понимается как совместная деятельность субъектов, направленная на достижение общих задач и целей, а содействие представляет собой совместную деятельность, связанную с оказанием помощи основному субъекту деятельности¹⁶².

Разнообразием представлений российских ученых о содержании понятий «содействие» и «взаимодействие», а также об их соотношении, обусловлена необходимость уточнения определения понятия «содействие». В «Словаре русского языка» А. С. Ожегова содействие определяется как деятельное участие в чьих-нибудь делах с целью облегчить, помочь, как поддержка в какой-нибудь деятельности¹⁶³. Представления ряда отечественных авторов о содействии как деятельности одного субъекта, направленной на достижение целей другого субъекта, приведенные ранее, более всего соответствуют определению данной категории в Толковом словаре.

Энциклопедические словари различных гуманитарных наук также содержат различные толкования категории «содействие»:

1) в Теологическом энциклопедическом словаре категория «содействие» определяется как отношение между Богом и человеком в рамках божественного провиденциального управления миром, которое проявляется в невидимой помощи Творца своим творениям¹⁶⁴;

2) в педагогических энциклопедических словарях под содействием понимается деятельность лица, в рамках которой оно способствует освоению

¹⁶² См.: Там же, 28 – 29.

¹⁶³ См.: Ожегов, Сергей Иванович (1900-1964). Словарь русского языка. - 18-е изд., стереотипное. - Москва : Русский язык, 1986. - 797, [2]с. : порт.; 27 см.

¹⁶⁴ См., например: Теологический энциклопедический словарь / Под ред. Уолтера Элвелла. - М. : Ассоциация "Духов. возрождение", 2003. - XX, 1467 с.; 27 см.; ISBN 5-87727-030-3 (в пер.)

знаний и умений путем создания благоприятной обучающей среды, включая тех, кто осуществляет обучение, профориентацию или контроль¹⁶⁵;

3) содействие, согласно психологическим энциклопедическим словарям, представляет собой стратегию коммуникативного взаимодействия, при котором один из участников совместной деятельности способствует достижению индивидуальных целей другого¹⁶⁶;

4) в терминологическом словаре по экономике под содействием понимается помощь частному лицу или фирме в приобретении правового титула собственности на товары (например, фондовая биржа)¹⁶⁷;

5) в терминологическом словаре государственного и муниципального управления выделяются следующие виды активных мер содействия занятости населения: оказание помощи в поиске работы и содействие самозанятости; профессиональная подготовка и переподготовка безработного населения; выплата государственных пособий по безработице и стипендий при профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан; предоставление финансовой поддержки безработным гражданам, желающим заниматься предпринимательской деятельностью; поддержка деятельности предприятий малого и среднего бизнеса и других видов инициатив по содействию занятости населения¹⁶⁸.

Таким образом, ключевым признаком содействия, который выделяется в большей части толковых и энциклопедических словарях, является оказание помощи, пособничество одним субъектом другому, направленное на достижение цели субъекта основной деятельности.

¹⁶⁵ См., например: Terminology of vocational training policy (A multilingual glossary for an enlarged Europe). European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). 2004. Tissot P.

¹⁶⁶ См., например: Психология человека в организации: схемы таблицы тесты тезаурус. Учебно-методическое пособие. -LAP LAMBERT Academic Publishing Saarbrucken 2016. Тышковский А.В., Тараканов А.В., Ускова Д.Н.

¹⁶⁷ См.: Инвестиции. Терминологический словарь. Розенберг Дж. М.

¹⁶⁸ См.: Государственное и муниципальное управление терминологический словарь.. Шадыебеков К.Б., Исраилов А.А., Кожошев А.О.

Категория «содействие» прочно входит в административно-правовую литературу, как в России, так и в зарубежных странах. В зарубежной литературе, как отмечают А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов, категория содействие используется для обозначения одной из форм административной деятельности, наряду с такими ее формами как властное административное вмешательство и предоставление публичных услуг¹⁶⁹. В этом случае под содействием понимается поддержка экономической деятельности частных лиц, осуществляемая органами публичной администрации¹⁷⁰.

В отечественной административно-правовой литературе категорией административное содействие оперирует Д. В. Осинцев, который в рамках косвенных методов регламентационного воздействия, основанных на инициативе невластного субъекта, выделяет методы административного содействия. Эти методы применяются, по его мнению, в целях обеспечения реализации прав и интересов граждан и организаций, оказавшихся в затруднительной или небезопасной ситуации, при которой ухудшаются условия их жизнедеятельности и функционирования, а вследствие разрушения институциональных связей возникают угрозы безопасности¹⁷¹.

Таким образом, понятием «содействие» в отечественной и зарубежной административно-правовой литературе обозначают деятельность субъекта, наделенного публично-властными полномочиями, направленную на обеспечение жизнедеятельности частного лица и осуществляемую путем оказания различных форм поддержки.

Для того, чтобы добиться наиболее точного определения понятия «содействие» необходимо обратиться к положениям административного

¹⁶⁹ См.: Зеленцов, А. Б. Концепция публичной администрации в современном административном праве(сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 4. – С. 626-654. – DOI 10.21638/spbu14.2019.402. – EDN XFYDAT.

¹⁷⁰ См.: Там же, с. 645.

¹⁷¹ См.: Осинцев Д.В. Система административного права [Текст] : (методология, наука, регламентация) : монография / Д. В. Осинцев. - Москва : ИНФРА-М, 2014. С. 202–203.

законодательства, в которых содержится смысловое наполнение рассматриваемой категории.

Во-первых, законодатель употребляет категорию «содействие» для обозначения помощи органу исполнительной власти, оказываемой должностными лицами другого органа государственной власти, имеющими специальную квалификацию. Одним из актов, регулирующих подобное содействие является *Приказ ФТС России от 31.12.2020 N 1175*, которым устанавливается порядок принятия и оформления таможенным органом решения о привлечении сотрудников иного органа государственной власти с целью оказания содействия в рамках проведения таможенного контроля¹⁷². Иными словами, содействие в указанном значении представляет собой помощь в осуществлении уполномоченным органом исполнительной власти государственных функций, оказываемую другим органом государственной власти.

Во-вторых, законодатель употребляет категорию «содействие» для обозначения помощи, которую частные лица оказывают органам исполнительной власти в решении стоящих перед ними задач. Так, *Приказ МЧС РФ от 02.07.2010 N 311* устанавливает порядок награждения общественных организаций, которые оказывают действенную помощь в решении задач, стоящих перед Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, ведомственными дипломами¹⁷³. В качестве другого примера следует привести *Постановление Правительства РФ от 15.06.2022 N 1085*, которое устанавливает порядок содействия, оказываемого

¹⁷² Приказ ФТС России от 31.12.2020 N 1175 "Об утверждении Порядка принятия и оформления таможенным органом решения о привлечении для оказания содействия в проведении таможенного контроля специалистов и экспертов из других государственных органов Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.04.2021

¹⁷³ Приказ МЧС РФ от 02.07.2010 N 311 "О Почетном дипломе МЧС России "Общественное содействие" (вместе с "Положением о Почетном дипломе МЧС России "Общественное содействие") (Зарегистрировано в Минюсте РФ 08.10.2010 N 18670) // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 44, 01.11.2010.

уполномоченному органу исполнительной власти автономной некоммерческой организацией "Платформа Национальной технологической инициативы" с целью реализации федерального проекта¹⁷⁴.

В-третьих, термин «содействие» используется применительно к предоставлению уполномоченными органами исполнительной власти государственных услуг в области содействия занятости населения. В соответствии с положениями *Приказа Минтруда России от 20.10.2021 N 738н* гражданам и организациям в рамках содействия могут быть предоставлены следующие услуги: содействие организациям в подборе необходимых работников; содействие гражданам в поиске подходящей работы; содействие началу осуществления предпринимательской деятельности безработных граждан; содействие занятости инвалидам и др¹⁷⁵. Следовательно, одним из значений содействия согласно положениям административного законодательства является поддержка уполномоченными органами исполнительной власти организаций и граждан в сфере занятости населения путем предоставления государственных услуг.

Учитывая выделение в административно-правовой литературе и административном законодательстве России такого признака содействия как деятельности, заключающейся в оказании поддержки, представляется необходимым рассмотреть также вопрос определения значения употребления данной категории в нормативных правовых актах, принятых органами исполнительной власти в контексте их взаимодействия с организациями

¹⁷⁴ Постановление Правительства РФ от 15.06.2022 N 1085 "О предоставлении субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации "Платформа Национальной технологической инициативы" в целях организации акселерационных программ поддержки проектных команд и студенческих инициатив для формирования инновационных продуктов в рамках реализации федерального проекта "Платформа университетского технологического предпринимательства" государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 21.06.2022

¹⁷⁵ Приказ Минтруда России от 20.10.2021 N 738н "Об утверждении форм документов, связанных с предоставлением государственных услуг в области содействия занятости населения" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2021

гражданского общества. Преимущественно, категория «поддержка» в контексте рассматриваемых правоотношений используется в административном законодательстве для обозначения комплекса мероприятий, направленных на финансовое, экономическое и имущественное обеспечение деятельности организаций гражданского общества. Например, в *Постановлении Правительства РФ от 30.12.2012 N 1478* устанавливаются правила предоставления федерального имущества социально ориентированным некоммерческим организациям во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе¹⁷⁶. Таким образом, осуществление различных мер государственной поддержки также следует отнести к значениям, в которых законодатель толкует категорию «содействие».

Следует отметить, что проведенный анализ административного законодательства выявил неполноту имеющихся в современной науке представлений о содействии как о действии, направленном от субъекта, наделенного публично-властными полномочиями к частному лицу. Согласно приведенным ранее положениям нормативных правовых актов содействие может быть также оказано публично-властному субъекту путем осуществления частным лицом активных действий. Однако, в данном случае следует говорить не об административном, а об общественном содействии.

Опираясь на результаты анализа научных исследований отечественных и зарубежных авторов об административно-правовом содействии, а также на итоги исследования смыслового содержания текстов нормативных правовых актов на предмет определения значений употребления категорий «содействие» в административном законодательстве нами сформулировано следующее определение: административно-правовое содействие – урегулированный нормами административного права процесс предоставления

¹⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 N 1478 "Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций" // "Российская газета", N 3, 11.01.2013.

различных мер государственной поддержки, а также адресная помощь, оказываемая органами исполнительной власти в случаях, установленных законодательством по письменному запросу заинтересованных лиц.

Вопрос о формах содействия в деятельности органов исполнительной власти и организаций гражданского общества - один из самых малоизученных и требует своего теоретического осмысления. Так, В. Е. Южанин и И. Г. Григорян выделяют четыре основных формы содействия общественности в работе уголовно-исполнительных инспекций: участие в контроле, участие в проведении воспитательной работы, осуществление контроля и оказание помощи¹⁷⁷. Другими российскими авторами выделяются следующие формы содействия: финансирование деятельности¹⁷⁸, обеспечение имуществом¹⁷⁹, предоставление информации¹⁸⁰, проведение консультаций и подготовка документов¹⁸¹, защита гражданского населения в условиях вооруженного конфликта¹⁸² и др.

¹⁷⁷ Южанин, В. Е. О понятии содействия государственных органов и общественности в работе уголовно-исполнительных инспекций / В. Е. Южанин, И. Г. Григорян // Человек: преступление и наказание. – 2019. – Т. 27(1–4), № 1. – С.31.

¹⁷⁸ Ульянова В.В. Проблемы реализации уголовной ответственности за содействие террористической деятельности в форме финансирования терроризма // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 442 - 447.

¹⁷⁹ См.: Запросы россиян на содействие государства: социальное инвестирование или социальная поддержка? / В. А. Аникин, Ю. П. Лежнина, С. В. Мареева, Е. Д. Слободенюк // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2019. – № 3(151). – С. 353.

¹⁸⁰ См.: Хазов, Е. Н. Анонимное содействие граждан в решении задач ОРД (проблемы, суждения, пути решения) / Е. Н. Хазов, А. В. Богданов // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 5. – С. 181.

¹⁸¹ См.: Панченко, В. Ю. Юридическое противодействие и юридическое содействие как парные правовые категории / В. Ю. Панченко // Lex Russica (Русский закон). – 2015. – Т. 109, № 12. – С. 30–42. – DOI 10.17803/1729-5920.2015.109.12.030-042. – EDN VWAQGT.

¹⁸² См.: Рыльская, М. А. Гуманитарное содействие в рамках Организации Договора о коллективной безопасности: проблемы терминологической и правовой идентификации / М. А. Рыльская, К. Е. Сигалов // Пространство и Время. – 2015. – № 4(22). – С. 130-136. – EDN VWRAYP.

Актуальность перечисленных ранее форм содействия в контексте взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества подтверждается следующими статистическими данными:

1. В период с 2010 по 2023 гг. некоммерческие организации г. Москвы получили в безвозмездное пользование или льготную аренду от уполномоченных органов исполнительной власти около 1000 помещений¹⁸³.

2. Проект федерального бюджета на 2022–2024 гг. предусматривает оказание финансовой поддержки всероссийским общественным и ряду некоммерческих организаций, выполняющих социальные функции в размере 2,9 млрд рублей¹⁸⁴.

3. На март 2023 года более 2000 общественных организаций принимают участие в контроле за избирательным процессом¹⁸⁵.

Рассмотрение вопроса о формах содействия предполагает необходимость учета двух моментов: определение понятия формы содействия и разграничение этих форм по субъектному критерию (формы содействия, используемые органами исполнительной власти во взаимодействии с организациями гражданского общества; формы, используемые организациями гражданского общества в их взаимодействии с органами исполнительной власти).

Органы исполнительной власти содействуют организациям гражданского общества в материальной и нематериальной формах. Содействие в материальной форме осуществляется путем предоставления организациям гражданского общества: субсидий и грантов на обеспечение

¹⁸³ Некоммерческие организации получили более 880 помещений от Москвы за 13 лет // <https://360tv.ru/tekst/moskva/nekommercheskie-organizatsii-poluchili-bolee-880-pomeschenij-ot-moskvy-za-13-let/> (дата обращения 12.07.2023).

¹⁸⁴ Комитет поддержал поправку в бюджет об увеличении финансирования общественных организаций // <http://duma.gov.ru/news/52705/> (дата обращения 12.07.2023).

¹⁸⁵ В ОП РФ подвели итоги работы института общественного наблюдения за пять лет и предложили ряд законодательных изменений // <https://nom24.ru/info/events/v-op-rf-podveli-itogi-raboty-instituta-obshchestvennogo-nablyudeniya-za-pyat-let-i-predlozhili-ryad/> (дата обращения 12.07.2023).

текущей деятельности и реализацию социально полезных проектов, государственного имущества в безвозмездное пользование, налоговых льгот и т. д. Содействие в нематериальной форме заключается в предоставлении органами исполнительной власти информации, бесплатных консультаций, обучении сотрудников организаций гражданского общества. В свою очередь, организации гражданского общества содействуют органам исполнительной власти путем активного участия в их деятельности, направленной на реализацию государственных и муниципальных функций.

Оказание государственной поддержки является ключевым видом содействия организациям гражданского общества. Финансирование уполномоченными органами исполнительной власти деятельности организаций гражданского общества осуществляется как напрямую, так и путем передачи соответствующих полномочий государственно–образованным некоммерческим организациям. Наиболее распространенными видами государственного финансирования организаций гражданского общества являются целевое предоставление субсидий из федерального бюджета, бюджета субъекта федерации, муниципального образования и предоставление государственных грантов на основании результатов соответствующих конкурсов и на внеконкурсной основе. Только по итогам второго конкурса Фонда президентских грантов организации гражданского общества получили финансовую поддержку на общую сумму 3,5 млрд рублей¹⁸⁶. Однако, несмотря на существенный объем государственного финансирования деятельности организаций гражданского общества, на сегодняшний день не был создан эффективный механизм мониторинга процесса реализации организацией – получателем гранта проекта, который был поддержан решением уполномоченного органа исполнительной власти,

¹⁸⁶ 1 504 некоммерческие организации стали победителями второго в 2023 году конкурса Фонда президентских грантов // <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/news/1-504-nekommercheskie-organizatsii-stali-pobeditelyami-vtorogo-v-2023-godu-konkursa-fonda-prezidentskikh-grantov> (дата обращения 12.07.2023).

либо решением субъекта, которому были переданы полномочия по целевому распоряжению бюджетных средств. Деятельность большинства организаций гражданского общества, получивших государственное финансирование, является закрытой, такой же остаются процедуры мониторинга и оценки результатов реализации проектов, что противоречит принципам открытости и прозрачности.

Помимо противодействия и содействия необходимо выделить такой тип взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества как сотрудничество, которое представляет собой совместную деятельность данных субъектов, направленную на достижение общей цели в рамках осуществления государственных функций. Наибольшее распространение в нашей стране получило сотрудничество органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в охране общественного порядка. Устойчивому развитию данного вида взаимодействия препятствует наличие чрезмерного объема дискреционных полномочий органов исполнительной власти в вопросах принятия решений о привлечении организаций гражданского общества к участию в мероприятиях, направленных на охрану общественного порядка.

Разновидностью взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества являются отношения, связанные с осуществлением государственным органом исполнительной власти разрешительно-регистрационной деятельности и возникающие по инициативе частных лиц. К таким отношениям относится взаимодействие указанных субъектов в рамках предоставления уполномоченными органами исполнительной власти государственной услуги по государственной регистрации некоммерческих организаций.

Таким образом, взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в силу его многоаспектности следует понимать в узком и широком значениях. В узком смысле данное взаимодействие представляет собой совместную деятельность органов

исполнительной власти и организаций гражданского общества, а в широком значении в этот процесс следует, кроме того, включать деятельность указанных субъектов, предполагающую их воздействие и взаимное влияние друг на друга.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках регистрационного производства

Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, как правило, начинается с производства по наделению последних правоспособностью юридического лица. Данному виду административно-правового взаимодействия предшествует создание физическими и/или юридическими лицами организаций гражданского общества, которое осуществляется путем подготовки и подписания частными лицами перечня учредительных документов, предусмотренных соответствующим законодательством. Факт подписания учредительных документов удостоверяет факт создания организации гражданского общества. Соблюдения данной процедуры, как правило, достаточно для признания организации гражданского общества субъектом административного права. Однако, в большинстве случаев, возможностью вступать в административные правоотношения с носителями публичных полномочий обладают только те организации гражданского общества, которые были зарегистрированы в качестве юридического лица. Регистрация организации гражданского общества в качестве юридического лица является результатом предоставления уполномоченным органом публичной власти соответствующей публично-правой услуги.

Решение о государственной регистрации некоммерческих организаций входит в систему публично-правовых услуг, предоставляемых органами исполнительной власти на территории Российской Федерации. Исследованию

административно-правового регулирования отношений, возникающих при государственной регистрации юридических лиц, посвящено множество трудов отечественных ученых. Однако, в рамках данных исследований незаслуженно мало внимания уделяется вопросу государственной регистрации некоммерческих организаций при их создании, а также сравнительно-правовому исследованию данных правоотношений в России и в зарубежных странах. Хотя именно с государственной регистрации начинается деятельность большинства организаций и их взаимодействие с органами исполнительной власти.

Российские ученые выделяют следующие проблемы административно-правового регулирования государственной регистрации некоммерческих организаций при их создании: неоправданно усложненную процедуру (увеличенные сроки и расширенный перечень документов) по сравнению с регистрацией коммерческих организаций¹⁸⁷; отсутствие должного правового регулирования вопроса создания и учета организаций гражданского общества, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица¹⁸⁸.

Помимо приведенных выше недостатков административно-правового регулирования рассматриваемых правоотношений, следует выделить ряд иных пробелов административного законодательства, выявленных в ходе изучения соответствующего комплекса норм:

1) Противоречие действующего административного регламента оказания государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческой организации¹⁸⁹ положениям федерального законодательства;

¹⁸⁷ См.: Кокорева О.М. Особенности регистрационных отношений с участием некоммерческих организаций // Труды Института государства и права РАН. 2009. №2. С.190.

¹⁸⁸ См.: Соболева Ю.В. Административно-правовое регулирование создания негосударственных организаций // Вестник российской правовой академии. 2017. №3. С.39-42.

¹⁸⁹ Приказ Минюста России от 26.09.2022 N 199 "Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по

2) Ограниченный и недостаточно определенный административно-правовой статус незарегистрированных организаций гражданского общества;

3) Двуступенчатая система регистрации некоммерческих организаций, которая увеличивает сроки регистрации данных объединений, усложняет осуществляемые в ее рамках административные процедуры, увеличивает количество совершаемых госслужащими технических ошибок, а также создает дополнительные бюрократические проволочки.

Решение перечисленных выше проблем окажет благоприятное воздействие на качество предоставления уполномоченными органами исполнительной власти публично-правовой услуги государственной регистрации организаций гражданского общества при их создании, что является одной из задач административно-правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Государственная регистрация организаций гражданского общества является одним из видов административно-правовых отношений по государственной регистрации юридических лиц, которая осуществляется в специальном порядке, установленном нормативными правовыми актами различного уровня.

Российские ученые рассматривают государственную регистрацию юридических лиц как: оперативно-исполнительную деятельность органов исполнительной власти¹⁹⁰, предварительную форму государственного контроля¹⁹¹, форму государственно-управленческой исполнительно-распорядительной деятельности и функцию государственного управления¹⁹².

предоставлению государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций" (Зарегистрировано в Минюсте России 26.09.2022 N 70217)

¹⁹⁰ 2. См.: Административное право России: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — с. 306.

¹⁹¹ 9. См.: Кудряшов И.Н. Государственный контроль деятельности общественных объединений. Дис. ...канд. юрид. наук – Владимир, 2007. С. 124.

¹⁹² 10. См.: Лазариди А. С. Государственная регистрация юридических лиц: административно-правовые вопросы: дис... канд. юрид. наук. – Саратов. 2004. С. 54.

В российском законодательстве закреплено понятие государственной регистрации юридических лиц как актов уполномоченного федерального органа исполнительной власти¹⁹³.

По мнению, А.Ф. Ноздрачева государственная регистрация представляет собой взаимосвязанную систему разрешительных актов, осуществляемых органами исполнительной власти¹⁹⁴, т.е. является видом разрешительной деятельностью органов публичной власти.

Филипенко Е. Д. под государственной регистрацией юридического лица, в первую очередь, понимает правоустанавливающий факт, инструмент легализации регистрируемой организации, имеющий своей целью обеспечение возможности осуществления государственного контроля порядка возникновения юридических лиц¹⁹⁵.

В зависимости от подхода к научному пониманию государственной регистрации исследователями выделяются ее различные признаки. Так, Е.А. Зорина¹⁹⁶ выделяет следующие основные признаки государственной регистрации юридических лиц:

- 1) Имеет властноорганизационный и юридический характер.
- 2) Осуществляется в целях реализации субъективных прав граждан и их объединений с учетом соблюдения публичных интересов.
- 3) Осуществляется исключительно органами исполнительной власти Российской Федерации и их подразделениями.
- 4) Завершается принятием правового акта.

¹⁹³ Ст.1 Федерального закона от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2020) // С использованием СПС Консультант-Плюс

¹⁹⁴ 13. См.: Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие./ А.Ф. Ноздрачев [и др.] ; под редакцией А.Ф. Ноздрачева. – Москва : Издательство «ИЗиСП», «ИНФРА-М», 2015. С. 141.

¹⁹⁵ См.: Филипенко Е. Д. Административная реформа и государственная регистрация юридических лиц // Современное право. 2008. № 4. С. 33.

¹⁹⁶ См.: Зорина Е.М. Государственная регистрация юридических лиц в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. С. 26 – 27.

Исследуя административно-правовую природу государственной регистрации, некоторые авторы выделяют иные ее признаки:

- 1) Является юридическим фактом.
- 2) Является одной из форм взаимодействия органов исполнительной власти и некоммерческих организаций.
- 3) Осуществляется с целью обеспечения «соответствия законодательству учредительных документов» некоммерческих организаций и при соблюдении данного условия получения «ими прав юридических лиц».
- 4) Является административно-правовой процедурой, состоящей из определенной совокупности действий уполномоченных органов исполнительной власти и некоммерческих организаций, оканчивающаяся принятием органом власти соответствующего решения¹⁹⁷.

А.Д. Черкесов выделяет следующие признаки государственной регистрации, которые, по его мнению, присущи любому из его видов, в том числе регистрации юридических лиц:

- 1) Является юридическим фактом, имеющим административно-правовую природу.
- 2) Осуществляется актом уполномоченного органа исполнительной власти и завершается изданием правоприменительного акта в особой форме.
- 3) Является видом административно-процедурного производства.
- 4) Осуществляется в целях обеспечения законности в сфере публичного управления и соблюдения субъективных публичных прав частных лиц.
- 5) Состоит из двух видов отношений: внутренних (например, организация деятельности регистрирующего органа) и внешних (отношений между заявителем и регистрирующим органом).

¹⁹⁷ См.: Братановский С.Н., Вулах М.Г., Майостровой В.В.. Теоретико-административные предпосылки государственной регистрации общественных спортивных объединений (часть 2) // Спорт: экономика, право, управление. 2012. №3. С. 11 – 14.

б) Является одним из видов государственного-управленческого воздействия, направленного на реализацию исключительно публичного интереса.

7) Устанавливается комплекс специальных процессуальных норм¹⁹⁸.

Выделяемые отечественными учеными характерные признаки государственной регистрации довольно детально раскрывают содержание рассматриваемого явления, а различные подходы к его пониманию гармонично дополняют друг друга. Большая часть из приведенных выше перечней признаков государственной регистрации, выделяемых российскими авторами, относятся также и к одной из его разновидностей – государственной регистрации организаций гражданского общества.

С целью разграничения в рамках института государственной регистрации юридических лиц различных разновидностей рассматриваемого административного производства по субъектному критерию, автор предлагает выделить категорию «государственная регистрация организаций гражданского общества при их создании» в следующем значении – это урегулированная нормами административного права, административно-разрешительная деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по принятию индивидуального административного решения о наделении организации гражданского общества правами юридического лица путем внесения сведений об ее создании в государственный реестр, осуществляемая в специальном порядке в рамках установленных административных процедур, направленная на обеспечение и реализацию конституционного права граждан на объединение.

Регламентация порядка создания и последующей государственной регистрации организаций гражданского общества, которая осуществляется

¹⁹⁸ См.: 16. Черкесов А. Д. Государственная регистрация в деятельности федеральных органов исполнительной власти на современном этапе административной реформы: автореф. дис... канд. юрид. наук. - М. 2012. С. 24.

путем предоставления соответствующей публично-правовой услуги, занимает важнейшее место в системе административно-правового регулирования деятельности некоммерческих объединений граждан. Законодательной основой для регулирования отношений, возникающих по поводу предоставления публично-правовой услуги по государственной регистрации организации гражданского общества в Российской Федерации являются положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) "Об общественных объединениях", Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 08.06.2020) "О некоммерческих организациях" и Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)", Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", Федерального закона от 02.04.2014 N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка".

Рассматриваемые в данном исследовании административно-правовые отношения также регулируются следующими подзаконными актами: Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"; Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации"; Указом Президента РФ от 12.05.2008 N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти"; Постановлением Правительства РФ от 26.03.2016 N 236 "О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг"; приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 3 августа 2009 г. N 244 "Об утверждении формы свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации"; приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 12 ноября 2010 г. N 343 "О

порядке взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций"; Приказом Минюста России от 30.12.2011 N 455 (ред. от 21.11.2017) "Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций" и рядом других актов.

Проведенный автором анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и государств-членов ЕС позволил выявить три различных подхода законодателей к закреплению норм права, устанавливающих основы государственной регистрации организаций гражданского общества:

1. Закрепление правил государственной регистрации организаций гражданского общества в специальном законе о регистрации. Так, в Венгрии порядок регистрации организаций гражданского общества регулируется Законом №181 от 2011 года «О реестре неправительственных организаций и соответствующих процессуальных правилах»¹⁹⁹.

2. Закрепление правил о государственной регистрации организаций гражданского общества в законодательном акте, регулирующем ее деятельность. Одним из таких законов является Закон Республики Польша от 27 апреля 2006 года «О социальных кооперативах»²⁰⁰.

3. Регулирование общественных отношений, возникающих в сфере государственной регистрации организаций гражданского общества законодательным актом, устанавливающим общий порядок государственной регистрации для всех видов юридических лиц и законами о некоммерческих организациях. Например, Закон о государственной регистрации юридических

¹⁹⁹ 2011. évi CLXXXI. Törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról // URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100181.tv> (дата обращения 29.11.20).

²⁰⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych // URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20060940651> (дата обращения 29.11.20).

лиц и индивидуальных предпринимателей и Закон о некоммерческих организациях в России.

Государственная регистрация является необходимым условием получения созданным объединением прав юридического лица в соответствии с положениями российского законодательства и законодательства большей части стран-членов ЕС об организациях гражданского общества. Однако в некоторых европейских странах установлен иной порядок обретения организацией гражданского общества правоспособности юридического лица. Созданная в Нидерландах или Швеции организация гражданского общества обладает правоспособностью юридического лица и без государственной регистрации, но в этом случае вся юридическая ответственность за совершенные данной организацией правонарушения лежит на членах ее руководящего органа²⁰¹.

Общее правило о необходимости государственной регистрации для обретения юридической правоспособности созданной организацией гражданского общества также действует в Германии и Испании. Однако, для отдельных организационно-правовых форм сделаны исключения.

Испанским ассоциациям для получения прав юридического лица достаточно наличия решения учредителей организации. Однако, если ассоциация планирует в будущем получить статус исполнителя общественно полезных услуг, то она должна быть зарегистрирована Министерством внутренних дел Испании в Национальном Реестре Ассоциаций²⁰². Немецкие фонды обретают правоспособность юридического лица путем получения

²⁰¹ Overes, H. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: The Netherlands. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Pp. 473-474)

²⁰² См.: Mañas, J., & Esteban, I. (2017). Spanish Law on Civil Society: Regulation of Associations and Foundations. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Pp. 534-535)

одобрения на осуществление некоммерческой деятельности от уполномоченного органа исполнительной власти²⁰³.

Таким образом, приобретение организацией гражданского общества правоспособности юридического лица без государственной регистрации в некоторых странах-членах ЕС (Германия и Испания) влечет за собой наложение дополнительных ограничений направлений деятельности объединения и более строгий режим юридической ответственности ее учредителей и руководства.

Законодательством некоторых стран ЕС установлены менее сложные процедуры обретения созданной организацией гражданского общества правоспособности юридического лица, чем в России. Однако, отсутствие государственной регистрации накладывает на учрежденное объединение дополнительные ограничения и устанавливается иной порядок привлечения к юридической ответственности.

Отсутствие государственной регистрации значительно ограничивает административно-правовой статус организации гражданского общества и в России, лишая ее возможности созидательного взаимодействия с органами публичной администрации. Незарегистрированная организация гражданского общества не имеет права быть получателем любой формы государственной поддержки, заключать административные договоры с органами публичной власти на предоставление общественных услуг, получить статус исполнителя общественно полезных услуг и т. д.

Регистрация организаций гражданского общества при их создании и наделение их правами юридического лица, как в Российской Федерации, так и в странах Европейского Союза осуществляется путем внесения уполномоченным органом государственной власти сведений о созданном

²⁰³ См.: Von Hippel, T. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Germany. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation. P. 389.

учреждении в специальный реестр. Как правило, регистрацию осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти, но в некоторых европейских странах эти полномочия закреплены за органами правосудия²⁰⁴.

Уполномоченным принимать решение о государственной регистрации некоммерческих организаций федеральным органом исполнительной власти на основании положений ч.2 ст. 13.1 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ²⁰⁵ и ч.30.7 ст.7 Указа Президента РФ от 13.10.2004 N 1313²⁰⁶ является Министерство Юстиции Российской Федерации. После принятия соответствующего решения сведения передаются в Федеральную налоговую службу (или ее территориальные органы), взаимодействие Минюста с которой предусматривается ст.18 Административного регламента²⁰⁷. Затем, Федеральная налоговая служба (далее, ФНС), на основании ст.2 Федерального закона от 08.08.2001 N 129-ФЗ²⁰⁸ и ст.1 Положения о ФНС, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 N 506²⁰⁹ осуществляет государственную регистрацию любых видов некоммерческих организаций в качестве юридических лиц.

Таким образом, в нашей стране существует двухступенчатая модель государственной регистрации организаций гражданского общества,

²⁰⁴ См.: Hartay, E. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Hungary. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Pp. 427 - 428.

²⁰⁵ Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) "О некоммерческих организациях" // С использованием СПС Консультант-плюс. (дата обращения 20.12.20).

²⁰⁶ Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 14.01.2021) "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" // С использованием СПС Консультант-плюс. (дата обращения 20.12.20).

²⁰⁷ Приказ Минюста России от 30.12.2011 N 455 (ред. от 21.11.2017) "Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций" // С использованием СПС Консультант-плюс. (дата обращения 20.12.20).

²⁰⁸ Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // С использованием СПС Консультант-плюс. (дата обращения 20.12.20).

²⁰⁹ Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 (ред. от 01.08.2020) "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" // С использованием СПС Консультант-плюс. (дата обращения 20.12.20).

основанная на функциональном разграничении полномочий между различными органами исполнительной власти в рамках осуществления ими определенного вида публичного обслуживания частных лиц.

Двуступенчатая модель государственной регистрации организаций гражданского общества является частью механизма, направленного, в первую очередь, на обеспечение возможности реализации гражданами конституционного права на объединение. Обеспечение возможности реализации данного права возложено на органы исполнительной власти различных уровней, подведомственность которых определяется соответствующими нормативными правовыми актами.

Министерством юстиции Российской Федерации в 2011 году был издан Приказ от 30.12.2011 N 455²¹⁰, установивший правила распределения полномочий по государственной регистрации организаций гражданского общества между Центральным аппаратом Минюста России и его территориальными органами.

Центральный аппарат Минюста России регистрирует международные и общероссийские организации гражданского общества, а его территориальные органы осуществляют государственную регистрацию межрегиональных, региональных и местных объединений. Таким образом, территория деятельности организаций гражданского общества является единственным критерием при определении уполномоченного регистрирующего органа в нашей стране.

Иной подход к определению уполномоченного по государственной регистрации организаций гражданского общества наблюдается в странах ЕС. Европейским законодателем в целях определения подведомственности при регистрации созданных организаций гражданского общества установлены три

²¹⁰ Приказ Минюста России от 30.12.2011 N 455 (ред. от 21.11.2017) "Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций" // С использованием СПС Консультант плюс (дата обращения 21.12.2020).

основных критерия: организационно-правовая форма, территория осуществления и направление деятельности объединения.

Государственную регистрацию организаций гражданского общества в соответствии с итальянским законодательством осуществляют различные органы исполнительной власти в зависимости от организационно-правовой формы объединения. Так, в соответствии со ст.11 Законодательного Декрета Президента Итальянской Республики от 4 декабря 1997 года №460 «О порядке налогового регулирования деятельности некоммерческих организаций и некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг»²¹¹, регистрацию некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг (*organizzazioni non lucrative di utilità sociale*) осуществляет Министерство экономики и финансов Итальянской Республики, а регистрацией волонтерских организаций (*organizzazioni di volontariato*) на основании положений ст.6 Закона Итальянской Республики от 11 августа 1991 года №266 «О волонтерстве»²¹² занимаются уполномоченные региональные органы исполнительной власти, либо органы муниципальной администрации автономной провинции.

Особенностью правового регулирования рассматриваемых отношений в Италии является то, что организационно-правовая форма некоммерческой организации определяет направление ее деятельности. Следовательно, установленный итальянским законодателем порядок определения регистрирующего органа в зависимости от организационно-правовой формы учреждения одновременно учитывает и направление деятельности организации. В связи с этим, необходимо отметить, формирующуюся в нашей стране тенденцию выделения новых организационно-правовых форм организаций гражданского общества в зависимости от направления их

²¹¹ Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale." // URL: <http://www.handylex.org/stato/d041297.shtml> (дата обращения 28.11.20).

²¹² Legge 11 Agosto 1991 n. 266 // URL: <http://www.csvsocsolidale.it/normativa/volontariato/> (дата обращения 28.07.20).

деятельности (например, общественные объединения правоохранительной направленности, социально ориентированные некоммерческие организации).

Территория осуществления деятельности организации гражданского общества, в некоторых случаях, также влияет на подведомственность. Например, ассоциации социального продвижения (*associazioni di promozione sociale*) на основании положений ст.7 Закона Итальянской Республики от 7 декабря 2000 года №383 «Об ассоциациях социального продвижения»²¹³, которые осуществляют свою деятельность на локальном уровне, регистрируются региональными органами исполнительной власти. Те же ассоциации, которые действуют на национальном уровне, регистрируются в Канцелярии Премьер-министра, Департаментом по социальным вопросам.

Направлением деятельности организации гражданского общества в Греции определяется орган исполнительной власти, уполномоченный осуществить ее государственную регистрацию²¹⁴:

1) Регистрацией организаций гражданского общества, чья деятельность регулируется Законом Греческой Республики №2646 от 1998 года²¹⁵, занимается Департамент содействия волонтерству и сертификации учреждений, который является частью Министерства здравоохранения Греции.

2) Организации гражданского общества, которые оказывают содействие и помощь развивающимся странам, в соответствии с ч.2 ст. 11 Закона Греческой Республики №2731 от 1999 года²¹⁶ регистрируются

²¹³ Legge 7 dicembre 2000, n. 383// URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/12/27/000G0431/sg> (дата обращения 28.07.20).

²¹⁴ См.: Pantelidou, K., & Vogiatzis, D. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Greece. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation. Pp. 409 – 410.

²¹⁵ Νόμος 2646/1998 - ФЕК 236/A/20-10-1998 (Κωδικοποιημένος) // URL: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ygeia/n-2646-1998.html> (дата обращения 29.07.20) .

²¹⁶ Νόμος 2731/1999 - ФЕК 138/A/5-7-1999 (Κωδικοποιημένος) // URL: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-nomothesia-genikou-endiapherontos/n-2731-1999.html> (дата обращения 29.07.20) .

Службой международного сотрудничества при Министерстве иностранных дел Греции.

3) Министерство по вопросам миграции и убежища Греции осуществляет государственную регистрацию организаций гражданского общества, которые занимаются вопросами международной защиты, иммиграции и социальной интеграции на территории страны²¹⁷.

Выявленные критерии определения подведомственности предоставления публично-правовой услуги государственной регистрации организаций гражданского общества в ряде европейских стран позволяют сделать вывод об осуществлении данного административного производства в странах ЕС различными органами публичной администрации. Подведомственность тому или иному органу зависит от организационно-правовой формы, вида или направления деятельности объединения частных лиц. Различия в критериях определения подведомственности отражают особенности российского и европейского подходов к административно-правового регулирования рассматриваемых отношений.

Уполномоченный орган публичной власти принимает положительное решение о государственной регистрации организации только в случае соблюдения последним требований к перечню и содержанию подаваемых документов, учредителям, наименованию, юридическому адресу и оплате государственной пошлины. Требования к регистрируемой организации, установленные российскими нормативными правовыми актами и законодательством зарубежных стран практически идентичны. Ключевой проблемой, по нашему мнению, является отсутствие требований к фактическому осуществлению организацией гражданского общества социально-полезной деятельности и ее минимальному сроку как основанию для государственной регистрации. Данным обстоятельством обусловлена проблема государственной регистрации организаций-однодневок и

²¹⁷К.У.А. 3063/2020 // URL: <https://www.forin.gr/articles/article/32509/k-u-a-3063-2020> (дата обращения 29.07.20) .

организаций гражданского общества, которые не осуществляют никакой деятельности, а лишь создают дополнительную нагрузку для органов исполнительной власти. Следовательно, с целью решения указанных проблем следует дополнить перечень требований к негосударственным некоммерческим организациям пунктом о необходимости предоставления доказательств осуществления социально-полезной деятельности в период не менее 6 месяцев со дня подачи заявления о государственной регистрации в качестве юридического лица.

Необходимо отметить, что в рамках проводимой в настоящее время в Итальянской Республике административной реформы, на законодательном уровне заложены основы для последующего изменения системы публичного администрирования отношений, возникающих при взаимодействии органов публичной администрации и организаций гражданского общества, в том числе при государственной регистрации последних. Так, Законодательным Декретом Президента Итальянской Республики №117 от 3 июля 2017 года²¹⁸ при Министерстве труда и социальной политики Итальянской Республики было создано Государственное управление Единого национального реестра некоммерческих организаций (*Ufficio statale del Registro unico nazionale del Terzo settore*), которое в ближайшем будущем должно стать единственным органом публичной администрации, осуществляющим государственную регистрацию организаций гражданского общества. В переходный период, который продолжается на момент осуществления данного исследования, региональные и муниципальные органы публичной администрации, продолжающие осуществлять государственную регистрацию организаций гражданского общества, обязаны передавать соответствующие сведения в данное управление²¹⁹.

²¹⁸ Decreto Legislativo 3 Luglio 2017, N. 117 // URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg> (дата обращения 28.07.20).

²¹⁹ См. Circolare n. 13 del 31 maggio 2019, adeguamenti statutari degli Enti del Terzo Settore. Ulteriori chiarimenti.// URL: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e->

Законодательством ряда стран ЕС полномочия по государственной регистрации организаций гражданского общества принадлежат органам судебной власти. Вместе с тем органы исполнительной власти все равно принимают участи при осуществлении данной процедуры.

Законом Республики Польша от 7 апреля 1989 года «Об ассоциациях»²²⁰ в ч.2 ст.13 установлено, что копия заявления о регистрации организации гражданского общества направляется в соответствующий орган исполнительной власти, который уполномочен рекомендовать судебному органу зарегистрировать учреждение или отказать в его регистрации. После осуществления данной административной процедуры судебный орган обязан уведомить о регистрации соответствующее министерство, которое в последующем будет осуществлять контрольно-надзорные мероприятия за деятельностью зарегистрированной организации гражданского общества²²¹.

Таким образом, даже в тех странах, в которых функция государственной регистрации организаций гражданского общества возложена на органы судебной власти, органы исполнительной власти участвуют в принятии решения о регистрации и осуществляют дальнейший контроль и надзор за деятельностью зарегистрированного учреждения.

Государственная регистрация организаций гражданского общества при их создании, как уже было отмечено выше, осуществляется путем внесения уполномоченным органом публичной власти сведений в специальный реестр. Сведения о зарегистрированных в Российской Федерации организациях гражданского общества содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц.

[responsabilita-sociale-impresse/focus-on/Riforma-terzo-settore/Pagine/Circolari-orientamenti-ministeriali-Codice-Enti-Terzo-settore.aspx](https://www.responsabilita-sociale-impresse/focus-on/Riforma-terzo-settore/Pagine/Circolari-orientamenti-ministeriali-Codice-Enti-Terzo-settore.aspx) (дата обращения 10.08.20).

²²⁰ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. // URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19890200104> (дата обращения 30.07.20).

²²¹ См.: Krajewska, A., & Makowski, G. (2017). Law Regarding Civil Society Organisations in Poland. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation. Pp. 486 – 507.

До недавнего времени, в некоторых европейских странах отсутствовал единый реестр, содержащий информацию о созданных организациях гражданского общества, а соответствующие записи вносились в региональные или местные реестры в зависимости от территории осуществления деятельности общественного учреждения²²². После проведения административной реформы в большинстве стран-членах ЕС появились единые государственные реестры юридических лиц. Например, Единый государственный реестр хозяйствующих субъектов в Чешской Республике²²³.

Информация о регистрации организаций гражданского общества в качестве юридических лиц подлежит внесению уполномоченным органом публичной власти в общий реестр, который содержит в себе сведения обо всех зарегистрированных организациях, вне зависимости от их организационно-правовой формы. В странах ЕС полномочиями по принятию решения о государственной регистрации и ведению соответствующего реестра обладает один и тот же орган публичной администрации. Таким образом, установленный европейским законодательством порядок принятия решения о государственной регистрации организаций гражданского общества и внесения соответствующих сведений в реестр юридических лиц в части определения уполномоченного на осуществление данных функций органа публичной власти отличается от порядка, установленного в России, который основывается на двухступенчатой модели регистрации.

Наличие единого реестра всех зарегистрированных на территории нашей страны юридических лиц, по мнению автора, недостаточно для осуществления уполномоченными органами исполнительной власти должного учета, контроля и оценки деятельности различных категорий

²²² См.: Vaccario, C., & Barbeta, G. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Italy. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. Pp.454 – 456.

²²³ См.: Ronovská, K., & Vitoul, V. (2017). Legal Framework for Civil Society in the Czech Republic. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. P. 352.

некоммерческих организаций, в том числе организаций гражданского общества, справедливого распределения бюджетных средств между ними.

Решением перечисленных выше проблем, а также проблем двуступенчатой модели регистрации, о которых было упомянуто ранее, по мнению автора, является создание специального реестра негосударственных некоммерческих организаций, по примеру некоторых стран-членов ЕС и наделение полномочиями по внесению в него сведений того же органа исполнительной власти, который правомочен принимать решение о государственной регистрации, то есть за Министерством Юстиции.

Первой европейской страной, создавшей единый государственный реестр негосударственных некоммерческих организаций, стала Венгрия в 2011 году (Реестр неправительственных организаций), затем ее примеру последовали Италия в 2017 (Единый государственный реестр некоммерческих организаций) и Греция в 2020 (Реестр греческих и иностранных неправительственных организаций). В Федеративной Республике Германия также существует единый национальный реестр некоммерческих организаций, но в него вносят сведения только об одной организационно-правовой форме некоммерческого объединения граждан – об ассоциации.

Отличительной чертой нового итальянского государственного реестра является разделение зарегистрированных некоммерческих организаций в зависимости от их организационно-правовой формы, которая, как было указано выше, определяет сферу их деятельности. Подобный организационный подход, по мнению итальянских ученых, позволяет добиться большей прозрачности государственной регистрации, облегчает дальнейшую работу с реестром органов исполнительной власти и повышает эффективность их управленческой деятельности при осуществлении соответствующих административных процедур²²⁴.

²²⁴ I processi di registrazione delle organizzazioni di volontariato: situazione, prospettive e possibili sviluppi. Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale. *Pubblicazione a cura del Dipartimento Attività Giuridiche*. Maggio 2007. P. 28.

Если организация гражданского общества осуществляет свою деятельность без прохождения государственной регистрации и получения прав юридического лица, сведения о ее создании вносятся в специальный реестр с последующей возможностью подачи заявления на получение прав юридического лица в упрощенном порядке²²⁵. Таким образом, органами исполнительной власти большей части стран-членов ЕС ведется учет организаций гражданского общества, которые осуществляют деятельность без образования юридического лица. Наличие подобного реестра облегчает осуществление государственного контроля над деятельностью созданной организации, а также упрощает процедуру ее будущей регистрации. По мнению автора, практику европейских государств по ведению реестров организаций гражданского общества, созданных без образования юридического лица, целесообразно перенять и внедрить в нашей стране в целях повышения эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти.

§ 2. Проблемы публично-правового регулирования государственного финансирования организаций гражданского общества

Государственное финансирование организаций гражданского общества, осуществляемое органами исполнительной власти, является одним из важнейших видов административно-правового содействия, направленных на развитие гражданского общества. Оказание органами исполнительной власти финансовой поддержки является необходимым условием реализации организациями гражданского общества социально-полезных проектов в России. Финансирование деятельности организаций гражданского общества осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти путем

²²⁵ См.: Vaccario, C., & Barbetta, G. (2017). Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Italy. In: T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh (Authors), *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*. P. 455.

предоставления субсидий и грантов за счет бюджетных ассигнований федерального или регионального бюджета. Анализируя данные Росстата, Минэкономразвития России и АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», можно прийти к выводу о том, что точные размеры финансовой поддержки НКО и других организаций гражданского общества на уровне РФ и на уровне субъектов РФ остаются неясными²²⁶. В связи с этим актуализируется проблема верификации количественных данных об объеме государственной поддержки, решение которой требует повышения прозрачности взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Неоднозначность имеющихся данных затрудняет оценку эффективности государственного финансирования деятельности организаций гражданского общества.

Согласно положениям российского законодательства, получателями государственной финансовой поддержки могут быть как индивидуальные, так и коллективные субъекты административного права, в том числе организации гражданского общества. Оказание государством финансовой помощи данным организациям, помимо перечисленных выше базовых характеристик, обладает еще рядом отличительных признаков: осуществляется с целью содействия в деятельности и развитии организаций; предоставляется на компенсацию и финансирование расходов организаций; может осуществляться путем предоставления субсидий, грантов или обеспечения формирования, развития системы льготного кредитования.

Отсутствие в российском правоведении определений понятия «государственная финансовая поддержка» значительно затрудняет исследование теоретико-правовых аспектов рассматриваемых правоотношений. В связи с этим, автором предлагается следующее определение понятия государственной финансовой поддержки: «государственное стимулирование различных сфер жизнедеятельности

²²⁶ Федотов А.В., Ильичева М.В. Указ. соч. С. 44.

общества, реализуемое уполномоченными органами исполнительной власти в соответствии с публичными интересами и за счет средств федерального и регионального бюджетов, выраженное в форме адресного предоставления субсидий и грантов с целью финансирования или компенсации расходов лиц, а также путем формирования системы льготного кредитования и системы льготного налогообложения. Следует отметить, что понятию «государственная финансовая поддержка» тождественно понятие «государственное финансирование», которое используется множеством российских ученых в качестве синонимов.

Основными видами финансовой поддержки организаций гражданского общества в Российской Федерации являются субсидии и гранты, которые выделяются в рамках программ, реализуемых следующими группами органов публичной власти: федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Соответственно, финансовая поддержка организациям гражданского общества в нашей стране осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном.

Французская правовая наука и законодательство Франции, в отличие от российской юридической доктрины, не различают понятия субсидии и гранты, а относит данные формы финансовой поддержки к одной категории субсидий (фр. *la subventions*). Наряду с субсидиями, основным видом государственного финансирования организаций гражданского общества во Франции является осуществление государственных закупок товаров, работ и услуг у данной категории объединений, которые осуществляются на основании государственного заказа (фр. *les commandes publiques*). Французский ученый В. Черноног (*Viviane Tchernonog*) указывает на различие в целях оказания перечисленных выше мер финансовой поддержки организаций гражданского общества. Так, предоставление государственных субсидий организациям гражданского общества осуществляется с целью поддержки общественно полезных инициатив, в то время как целью

государственной закупки товаров, работ или услуг данных организаций является получение какого-либо блага от некоммерческих объединений частных лиц. Отмечается, что организации гражданского общества, у которых осуществляется государственная закупка, выступают в роли инструмента государственной политики²²⁷.

Существенное влияние на государственную политику Франции в сфере финансирования организаций гражданского общества оказала децентрализация управления, которая является главной тенденцией в области публичного администрирования на протяжении более чем последних тридцати лет²²⁸. По этой причине, удельный вес финансовой поддержки организаций гражданского общества, осуществляемой органами исполнительной власти постепенно снижается по сравнению с объемом финансовой поддержки, оказываемой органами местного самоуправления²²⁹.

Сокращение объема государственного финансирования повлекло за собой появление новых проблем в данной сфере взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, вызывающих беспокойство научного сообщества Франции. Зарубежные авторы указывают на сокращение объема государственного субсидирования гражданского общества, направленного на поддержку текущей или проектной деятельности некоммерческих объединений частных лиц и увеличение объемов государственных закупок у данных организаций²³⁰. Происходящая в настоящее время трансформация системы государственного финансирования гражданского общества, которая выражается в отходе от традиционной

²²⁷ Lionel Prouteau & Viviane Tchernonog (2017). Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue Française D'Administration Publique*. 163(3):538.

²²⁸ См.: Patrick Le Lidec. Décentralisation. Romain Pasquier; Sébastien Guigner; Alistair Cole. Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po, pp.126 - 131, 2020, 9782724626001. (hal-02978079)

²²⁹ См.: Lionel Prouteau & Viviane Tchernonog (2017). Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue Française D'Administration Publique*. 163(3):537.

²³⁰ См.: Lionel Prouteau & Viviane Tchernonog (2017). Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue Française D'Administration Publique*. 163(3):539.

модели финансовой поддержки к контрактной модели, создает риски для небольших организаций, не обладающих существенными человеческими ресурсами и социальными связями.

Организации гражданского общества согласно положениям ч.1 ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" имеют право на получение финансовой поддержки от органов публичной власти. Исследованию вопросов государственной финансовой поддержки организаций посвящено множество экономических трудов, в то время как представители юридической науки, к сожалению, обходят данную сферу общественных отношений стороной. Следовательно, в настоящее время, существует явный пробел в изучении правовых аспектов предоставления государством финансовой поддержки организациям гражданского общества. Как правило, категория «государственная финансовая поддержка» используется отечественными авторами в контексте взаимодействия органов государственной власти и различных организаций.

Вопросы определения понятия и выявления характерных признаков государственной финансовой поддержки не становились предметом исследования российских ученых, однако, в некоторых трудах были предприняты попытки по выделению отдельных характеристик рассматриваемого явления. Так, И. П. Власов указывает на то, что государственная финансовая поддержка представляет собой комплекс мер государственного стимулирования, которые осуществляются за счет средств федерального бюджета или бюджета субъектов Российской Федерации²³¹. А. И. Хайрулова выделяет адресный характер государственной финансовой поддержки, а также то, что она реализуется посредством ограниченного числа финансовых инструментов²³².

²³¹ См.: Власов, И. П. Государственная финансовая поддержка малого и среднего бизнеса / И. П. Власов // Финансы и кредит. – 2009. – № 9(345). – С. 22-28.

²³² См.: Хайруллова, А. И. Государственная финансовая поддержка института малого предпринимательства: специальность 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и

Согласно положениям российского законодательства, получателями государственной финансовой поддержки могут быть как индивидуальные, так и коллективные субъекты административного права, в том числе организации гражданского общества. Оказание государством финансовой помощи данным организациям, помимо перечисленных выше базовых характеристик, обладает еще рядом отличительных признаков: осуществляется с целью содействия в деятельности и развитии организаций; предоставляется на компенсацию и финансирование расходов организаций; может осуществляться путем предоставления субсидий, грантов или обеспечения формирования, развития системы льготного кредитования.

Отсутствие в российском правоведении определений понятия «государственная финансовая поддержка» значительно затрудняет исследование теоретико-правовых аспектов рассматриваемых правоотношений. В связи с этим, автором предлагается следующее определение понятия государственной финансовой поддержки: «государственное стимулирование различных сфер жизнедеятельности общества, реализуемое уполномоченными органами исполнительной власти в соответствии с публичными интересами и за счет средств федерального и регионального бюджетов, выраженное в форме адресного предоставления субсидий и грантов с целью финансирования или компенсации расходов лиц и формирования системы льготного кредитования и системы льготного налогообложения.

Таким образом, в настоящее время, государственное финансирование организаций гражданского общества в России осуществляется путем предоставления субсидий и грантов, а также путем осуществления государственных закупок у данной категории некоммерческих организаций. Наибольшее распространение на территории Российской Федерации, на момент проведения настоящего диссертационного исследования, имеет

кредит": автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Хайруллова Алина Ильсуровна. – Казань, 2015. – 22 с.

финансовая поддержка организаций гражданского общества в виде предоставления грантов из федерального бюджета.

Категория «государственный грант» закреплена в законодательстве, в соответствии со ст.17 *Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ* им признается целевое финансирование «отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам»²³³. Следовательно, государственные гранты выделяются на реализацию социально полезных проектов, а участие в конкурсе на получение гранта носит заявительный характер.

Особое место в системе грантовой поддержки деятельности организаций гражданского общества занимают гранты Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества (далее, Президентские гранты), которые ежегодно распределяются на конкурсной основе между некоммерческими неправительственными объединениями. Предоставление Президентских грантов осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти в рамках соответствующего административного производства совместно с Фондом Президентских грантов (далее, Фонд-оператор).

Государственное финансирование организаций гражданского общества в виде предоставления Президентских грантов осуществляется в рамках административной процедуры посредством трех административных производств: административного производства по предоставлению Управлением делами Президента РФ (далее, Управление делами) субсидий из федерального бюджета Фонду-оператору, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов организациям гражданского общества-победителям конкурса, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов во внеконкурсном порядке. Перечисленные производства образуют отдельный вид административного производства по

²³³ Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "Об общественных объединениях" //С использованием СПС Консультант-Плюс (дата обращения 16.12.20).

государственному финансированию организаций гражданского общества, содержание и теоретико-правовые основы которого еще предстоит исследовать современной юридической науке.

Предоставление Президентских грантов организациям-победителям конкурса осуществляется по трехсубъектной, иерархической модели взаимодействия (Рис.1):

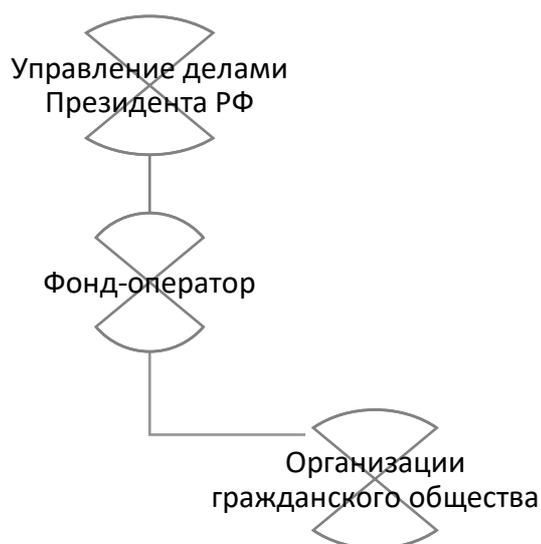


Рис. 1. Субъектная модель предоставления Президентских грантов

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным ежегодно предоставлять субсидии Фонду-оператору, является Управление делами Президента Российской Федерации. Административно-правовой статус Управления делами, в том числе его полномочия при взаимодействии с организациями гражданского общества, права по распределению средств из федерального бюджета закреплены в Положении «Об Управлении делами Президента Российской Федерации», которое утверждено Указом Президента РФ от 17.09.2008 N 1370²³⁴.

Помимо предоставления Фонду-оператору субсидий из федерального бюджета Управление делами устанавливает порядок предоставления грантов

²³⁴ Указ Президента РФ от 17.09.2008 N 1370 (ред. от 17.09.2020) "Об Управлении делами Президента Российской Федерации" (вместе с "Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации") / С использованием СПС Консультант-Плюс (дата обращения 15.12.20).

организациям гражданского общества и осуществляет ряд контрольно-надзорных мероприятий. Во-первых, Управление делами осуществляет ряд контрольных мероприятий над деятельностью Фонда-оператора по расходованию выделенных субсидий, в том числе путем проверки финансовых отчетов. Во-вторых, Управление делами осуществляет учет размеров и сроков предоставления грантов организациям гражданского общества.

Вторым субъектом в иерархии рассматриваемых правоотношений является Фонд-оператор. Следует отметить, что по мнению некоторых ученых, фонды являются наилучшей организационно-правовой формой некоммерческих организаций для выполнения роли грантооператора²³⁵.

Начиная с 2007 года конкурсы на предоставление Президентских грантов проводились уполномоченными НКО-грантооператорами²³⁶. Затем, с 3 апреля 2017 года единым оператором грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества начинает выступать Фонд Президентских грантов. Учредителями данного фонда стали следующие организации: Союз женщин России, Российской союз ректоров, Лига здоровья нации, Союз пенсионеров России, Национальный благотворительный фонд, Движение «Гражданское достоинство, благотворительный фонд «Покров»²³⁷.

Третьим субъектом рассматриваемых правоотношений выступают получатели Президентских грантов – организации гражданского общества, под которыми следует понимать некоммерческие, самоуправляемые, добровольные объединения частных лиц, деятельность которых соответствует публичным интересам и направлена на достижение общественно полезных целей, повышение эффективности и обеспечение законности деятельности

²³⁵ Мерсиянова И.В., Иванова Н.В. Партнерство государства и благотворительных фондов как стратегия повышения ресурсной обеспеченности некоммерческих организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 37.

²³⁶ Найти ссылку.

²³⁷ О фонде //URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/home/about> (дата обращения 08.12.20).

органов публичной власти, охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина. Согласно российскому законодательству, не все организации гражданского общества могут принять участие в конкурсе на получение Президентских грантов, а только те, которые были зарегистрированы в качестве юридического лица.

Таким образом, субъектами рассматриваемых правоотношений являются:

- 1) Орган исполнительной власти – Управление делами Президента Российской Федерации.
- 2) Государственно-образованная организация гражданского общества, наделенная публичными полномочиями по распределению бюджетных средств – Фонд Президентских грантов.
- 3) Организации гражданского общества, обладающие правоспособностью юридического лица.

В административной процедуре предоставления Президентских грантов первой стадией является запуск и проведение уполномоченным органом исполнительной власти административного производства по предоставлению субсидий из федерального бюджета Фонду-оператору и наделение его публичными полномочиями по распределению бюджетных средств.

Порядок предоставления субсидий из федерального бюджета Фонду-оператору установлен *Приказом Управления делами Президента Российской Федерации от 03.11.2020 N 358 (Далее Приказ Управления делами Президента РФ №358)*²³⁸. Условия предоставления субсидий устанавливаются договором о предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации, не являющейся государственным (муниципальным) учреждением, заключаемый между уполномоченным

²³⁸ Приказ Управления делами Президента РФ от 03.11.2020 N 358 "Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидии Фонду-оператору Президентских грантов по развитию гражданского общества"

(Зарегистрировано в Минюсте России 25.12.2020 N 61842) // С использованием СПС Консультант-Плюс (дата обращения 10.12.20).

органом исполнительной власти (Управлением делами) и государственно-образованной организацией гражданского общества (Фондом-оператором)²³⁹.

Объем выделяемых субсидий в соответствии *положениями Указа Президента Российской Федерации от 30.01.2019 N 30*²⁴⁰ (Далее, *Указ Президента РФ №30*) равен размеру «бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год Управлению делами Президента Российской Федерации на поддержку некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».

Сведения о сумме выделяемых Фонду-оператору субсидий из федерального бюджета за период с 2017 по 2021²⁴¹ годы свидетельствуют об увеличении объемов государственной финансовой поддержки деятельности организаций гражданского общества, а значит о признании государством важности и социальной эффективности осуществляемой ими работы. Так, в 2020 году Управлением делами было выделено чуть более 38 млрд. рублей, что превышает общую сумму предоставленных за предшествующие три года субсидий.

Помимо предоставления Фондом-оператором субсидий из федерального бюджета, за фондом закреплено право привлекать денежные средства из внебюджетных источников²⁴². Однако, по данным, имеющимся в открытом доступе, за время существования Фонда на его счет не поступило ни рубля

²³⁹ Приказ Минфина России от 28.07.2017 N 121н (ред. от 30.09.2019) "Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации, не являющейся государственным (муниципальным) учреждением" (Зарегистрировано в Минюсте России 25.09.2017 N 48322)

²⁴⁰ Указ Президента РФ от 30.01.2019 N 30 (ред. от 26.06.2020) "О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества" // С использованием СПС Консультант-Плюс (дата обращения 11.12.20).

²⁴¹ Фонд Президентских грантов. Источники доходов // URL: <https://openngo.ru/organization/1177700003942/income/subsidies/> (дата обращения 12.12.20).

²⁴² Положение о грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества" // С использованием СПС Консультант-Плюс (дата обращения 12.12.20).

внебюджетных средств. Данный факт свидетельствует о том, что по неизвестным причинам Фонд-оператор грантов не пользуется данным правом и оно является на данный момент исключительно декларативным. Таким образом, бюджет данной организации формируется исключительно за счет государственных средств, что свидетельствует о наличии явного дисбаланса в соотношении источников поступления финансовых средств в бюджет Фонда. Формирование бюджета организаций гражданского общества исключительно за счет государственных поступлений повышает риск утраты данным объединением автономности при осуществлении своей деятельности.

Предоставление Управлением делами субсидии из федерального бюджета Фонду-оператору состоит из следующих этапов:

1) Подача фондом в уполномоченный орган исполнительной власти полного перечня документов, предусмотренных ст.9 *Приказа Управления делами Президента РФ №358*.

2) Рассмотрение Управлением делами поданных организацией документов в течение 10 рабочих дней.

3) Принятие Управлением делами решения о заключении договора на предоставлении субсидии с Фондом, либо об отказе в выделении субсидии.

4) Перечисление субсидии на счет Фонда в случае принятия Управлением делами положительного решения. Выделенные Управлением делами субсидии, израсходованные Фондом-оператором с нарушением установленных целей и условий подлежат возврату в федеральный бюджет в течение 10 рабочих дней с даты получения соответствующего требования.

После принятия Управлением делами решения о заключении договора на предоставление субсидии с Фондом-оператором, данные субъекты переходят непосредственно к заключению соответствующего соглашения, который составляется на основании типовой формы, установленной *Приказом Минфина России от 28.07.2017 N 121н*.

Представляется, что данное соглашение относится к разновидностям административного договора. Содержание данного договора составляет совокупность следующих элементов:

1) Предметом данного соглашения является предоставление некоммерческой неправительственной организации субсидии из федерального бюджета.

2) Объектом соглашения является субсидия, размер которой устанавливается договором.

3) Целью данного соглашения является достижение результатов федерального проекта, либо иная цель, указанная в договоре.

4) Сторонами соглашения являются уполномоченный орган исполнительной власти, либо иной субъект, наделенный соответствующими публично-властными полномочиями, и некоммерческая неправительственная организация.

5) Соглашение заключается в письменной форме.

6) Прерогативными полномочиями публично-властного субъекта соглашения являются установление значения результатов выделения субсидии и их оценка, осуществление контроля путем проведения плановых и внеплановых проверок, принятие решений об изменении условий соглашения, приостановлении предоставления субсидии.

Рассматриваемый договор, согласно предложенной Ю.Н. Стариловым и К.В. Давыдовым²⁴³ классификацией видов административных соглашений, относится к:

1) Сложным договорам, так как обе стороны обладают взаимными правами и обязанностями.

2) Безвозмездным договорам, что полностью соответствует природе управленческих отношений, регулируемых данным соглашением.

²⁴³ Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 4 - 9.

3) Имущественным договорам, так как передаче подлежат денежные средства из федерального бюджета.

4) Двусторонним соглашениям. Орган исполнительной власти с одной стороны и организация гражданского общества с другой.

5) Субординационным административным договорам. Деятельность Фонда, направленная на достижение целей рассматриваемого соглашения, подлежит контролю со стороны уполномоченного органа исполнительной власти.

6) Правоприменительным административным договорам. Закрепленные в данном соглашении нормы являются обязательными только для его сторон.

7) Административным договорам, заключение которых является обязательным для одной из его сторон.

По способу согласования условий Ю.Н. Стариков и К.В. Давыдов предлагают различать взаимосогласованные соглашения и договоры присоединения. Однако, в случае с рассматриваемым соглашением, не применим ни один из выделенных способов согласования условий. Основные условия данного вида административного договора установлены типовой формой и подзаконным актом и стороны не вправе изменить их. Подобной точки зрения также придерживается А.Ю. Мелехова, которая пишет о том, что стороны договора, имеющего типовую форму, должны составлять соглашение с учетом условий типового договора, либо путем полного воспроизводства его текста²⁴⁴. Кроме обязательных для учета сторонами условий типовой формы данного соглашения, *Приказом Управления делами Президента РФ №358* установлены также условия, которые являются обязательными для включения в договор. В таком случае мы не можем говорить том, что какая-либо из сторон соглашения является разработчиком его условий. Следовательно, предлагаем дополнить классификацию административных соглашений по

²⁴⁴ Мелехова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011. N 4. С. 53 - 56.

критерию способа согласования условий договором, существенные условия которого определены типовой формой соглашения и нормативными правовыми актами. Необходимо упомянуть о том, что хотя получатель субсидии не участвует в разработке данного соглашения, он имеет право вносить предложения по изменению условий о размере субсидии.

Таким образом, под договором о предоставлении из федерального бюджета субсидии негосударственной некоммерческой организации следует понимать сложное, безвозмездное, имущественное, субординационное, правоприменительное, двустороннее административное соглашение между уполномоченным органом исполнительной власти и государственно-образованной организацией гражданского общества, заключаемого по поводу передачи денежных средств из бюджета Российской Федерации, существенные условия которого определяются типовой формой.

Возвращаясь к анализу *Приказа Управления делами Президента РФ №358*, необходимо обратить внимание на установленные им обязательные условия договора о предоставлении субсидии Фонду-оператору²⁴⁵. Наличие данных условий гарантирует возможность осуществления уполномоченными органами исполнительной власти контроля за надлежащим исполнением договора Фондом-оператором, а также внесения изменений в соглашение, либо его расторжения при наличии определенных обстоятельств.

²⁴⁵ Обязательными условиями предоставления субсидии, включаемыми в договор, являются:

а) согласие Фонда и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договору, на осуществление Управлением делами и органами государственного финансового контроля проверок соблюдения ими условий, целей и порядка предоставления субсидии, а также запрет приобретения за счет субсидии иностранной валюты, за исключением операций, связанных с реализацией социально значимых проектов по направлению "развитие общественной дипломатии и поддержка соотечественников";

б) согласование новых условий договора в случае уменьшения Управлению делами ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, указанных в пункте 2 настоящего Порядка, приводящего к невозможности предоставления субсидии в размере, определенном в договоре, или расторжение договора при недостижении согласия по новым условиям,.

Основной формой государственного контроля над соблюдением Фондом соответствующих обязательств является проведение различного рода проверок, в том числе путем исследования отчетности Фонда об осуществлении расходов и достижении результатов предоставления субсидии.

В случае недостижения Фондом-оператором результатов предоставления субсидии последний привлекается к имущественной ответственности в соответствии с п.21 *Приказа Управления делами Президента РФ №358*, что свидетельствует об одноприродности акцессорных и основных обязательств данного вида административного соглашения.

Указанным выше подзаконным актом устанавливается закрытый перечень расходов, на которые выделяются субсидии, основным из которых является предоставление грантов организациям гражданского общества, соответствующим требованиям данного Приказа.

Предоставление Фонду-оператору субсидии из федерального бюджета осуществляется на основании положений административного договора, заключение которого между уполномоченным органом исполнительной власти и государственно-образованной организацией гражданского общества направлено на проведение конкурсов на предоставление Президентских грантов.

Согласно п. 20 *Приказа Управления делами Президента РФ от 03.11.2020 № 358* результатом предоставления субсидии из федерального бюджета Фонду-оператору является проведение не менее двух конкурсов на предоставление Президентских грантов. В случае недостижения указанного результата Фонд-оператор привлекается к имущественной ответственности.

Фонд-оператор осуществляет комплекс мероприятий, направленных на достижение результата предоставления субсидии, с участием Координационного комитета, образованного *Указом Президента Российской Федерации от 3 апреля 2017 г. № 137*²⁴⁶. Среди функций данного Комитета

²⁴⁶ Указ Президента РФ от 03.04.2017 N 137 (ред. от 30.01.2019) "О Координационном комитете по проведению конкурсов на предоставление грантов

необходимо выделить функцию согласования представленных Фондом-оператором перечня организаций гражданского общества – победителей конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества с учетом результатов независимой экспертизы, представленных на конкурсы социально значимых проектов и проектов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. По сути, Координационный комитет выступает в качестве контрольно-надзорного органа, с которым Фонд-оператор обязан согласовывать все важные решения.

Порядок и условия проведения конкурсов устанавливается следующими нормативными правовыми актами:

1. Ежегодным Указом Президента РФ, который с 2019 года носит название *«О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества»*.

2. Положением о проводимом конкурсе на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, которое утверждается приказом Фонда-оператора.

3. Объявлением о проведении конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества.

После объявления о проведении конкурса, приеме заявок на участие, Фонд-оператор осуществляет их проверку, в том числе на предмет соответствия заявителя установленным критериям: наличие государственной регистрации в качестве юридического лица и осуществление деятельности по конкретным направлениям. Организация гражданского общества, на момент окончания приема заявок, должна обладать статусом юридического лица минимум в течение года (6 месяцев, если запрашиваемая сумма гранта не превышает установленной правилами конкурса суммы). Помимо наличия правоспособности юридического лица, организация гражданского общества должна участвовать в развитии институтов гражданского общества,

реализовывать социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина и осуществлять деятельность по направлениям, перечисленным ст.2 *Указа Президента РФ N30*. Наряду с требованиями к участникам конкурса, установлены также общие условия по срокам реализации заявляемых проектов, которые не должны превышать 3 года.

Таким образом, основные требования к участникам конкурса сводятся к наличию государственной регистрации, направлению деятельности организации и срокам реализации финансируемого проекта. Отсутствие в этом перечне требований о наличии коммуникационных каналов связи в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в условиях цифровизации, является одним из пробелов правового регулирования данной сферы общественных отношений. Отсутствие организации гражданского общества – победителя конкурса в цифровом пространстве автоматически отдаляет ее от современного общества, обуславливает закрытый характер ее деятельности и практически лишает возможности рядовых граждан оценивать социальную эффективность, осуществляемых некоммерческой неправительственной организацией преобразований. Поэтому, в целях повышения открытости деятельности организаций гражданского общества, представляется необходимым включение требований о наличии у объединения коммуникационных каналов связи в цифровом пространстве в соответствующий раздел Положения о проведении конкурсов.

Заявки, которые соответствуют требованиям *положения о конкурсе*, допускаются к участию в конкурсе и подлежат независимой экспертизе. Правовые основы проведения независимой экспертизы проектов закреплены в *Положении «О порядке проведения независимой экспертизы проектов, представленных на конкурс на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества»*, которое утверждается объединенным экспертным советом.

Независимая экспертиза заявок состоит из двух этапов: оценки заявок экспертами конкурса и рассмотрении заявок объединенным экспертным советом, который определяет итоговый рейтинг проектов. Оценка конкурсных заявок осуществляется независимыми экспертами с учетом *методических рекомендаций* и на основании критериев оценки, установленных *положением о конкурсе*. Независимые эксперты дают комментарии к оценкам проектов.

На основании результатов оценки проектов независимые эксперты дают заключения о безусловной рекомендации проекта к поддержке, об отсутствии возможности формирования однозначной оценки проекта, либо о не рекомендации проекта к поддержке. Таким образом, каждый проект, после его оценки, получает определенное количество баллов, которые составляют основу предварительного рейтинга заявок, подлежащего учету объединенным экспертным советом при рассмотрении заявок. Результатом рассмотрения заявок объединенным экспертным советом является формирование рейтинга каждой из заявок, а также определение минимального порогового значения рейтинга заявки, для признания организации победителем конкурса.

Организации гражданского общества, конкурсные заявки которых получили рейтинг, превышающий минимальное пороговое значения, подлежат включению объединенным экспертным советом в проект перечня организаций – победителей конкурса. Данный проект рассматривается Координационным комитетом, который принимает решение о согласовании, либо отказе в согласовании перечня победителей конкурса, проект которого был подготовлен объединенным экспертным советом. Данное решение оформляется протоколом и Фонд-оператор обязан направить в Управление делами копию протокола (в течение 10 дней после проведения заседания) и график представления итоговой отчетности об осуществлении расходов субсидии организациями гражданского общества – победителями конкурса (в течение 15 дней после проведения заседания).

Экспертиза конкурсных заявок в настоящее время носит закрытый характер, ни один из ее этапов не освещается на официальном сайте Фонда

Президентских грантов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Следовательно, организации-участники конкурса и общественность не имеют возможности для ознакомления с результатами работы независимых экспертов, а также объединенного экспертного совета. Отсутствие указанных сведений снижает доверие населения к данной форме государственной поддержки некоммерческого сектора, чем снижает темпы развития гражданского общества в нашей стране.

Фонд-оператор заключает с признанными победителями конкурсов организациями гражданского общества договор о предоставлении гранта. Указанная в данных договорах информация о размере и сроках предоставления грантов подлежит учету Управлением делами при составлении кассового плана исполнения федерального бюджета.

После заключения административного договора между Фондом-оператором и организацией-победителем конкурса и передачи гранта, последняя приступает к реализации проекта.

Фонд-оператор в процессе реализации организацией гражданского общества-победителем конкурса проекта осуществляет следующие формы контроля:

- 1) Мониторинг реального счета организации гражданского счета.
- 2) Осуществление проверок:
 - a. целевого использования гранта;
 - b. соблюдения победителем конкурса условий договора о предоставлении гранта, в порядке и в сроки, предусмотренные договором о предоставлении гранта;
 - c. финансовых отчетов организаций гражданского общества;
 - d. копий документов, подтверждающих факт получения товаров (оказания услуг, выполнения работ), оплаченных за счет гранта;
- 3) Мониторинг реализуемого проекта.

В случае нарушения условий административного договора организация гражданского общества может быть привлечена к юридической

ответственности во внесудебном порядке. Ответственность, как правило, носит имущественный характер и заключается в обязанности организации гражданского общества возвратить выделенную сумму гранта Фонду-оператору. Если же организация отказывается возвращать денежные средства, то Фонд вправе обратиться в суд²⁴⁷. Взысканная сумма гранта затем возвращается Фондом Управлению делами президента как сумма неисполненного обязательства.

Наибольший интерес вызывает административно-правовое регулирование осуществления контроля над организацией гражданского общества в форме мониторинга реализуемого проекта. Именно на основании информации, собранной сотрудниками Фонда-оператора в ходе мониторинга, производится оценка результатов проекта.

Полномочия Фонда-оператора по осуществлению мониторинга в настоящее время закрепляются в положениях о проводимых конкурсах. Однако, на данный момент не регламентирован порядок проведения мониторинга. Вероятно, что в детальной регламентации мониторинга нет необходимости, однако бесспорным является положительный эффект, которым обладает законодательное закрепление общих принципов осуществления публичной деятельности. Соответственно, обоснованным видится принятие законодательного акта, закрепляющего общие принципы и основы осуществления публичных полномочий, в том числе мониторинга деятельности организаций гражданского общества, которая финансируется за счет средств федерального или регионального бюджета. Временной мерой регулирования мониторинга может стать регламентирование порядка проведения Фондом-оператором мониторинга хода реализации проекта в специальном положении. Одним из возможных вариантов названия указанного нормативного правового акта может стать – «Положение о порядке проведения мониторинга хода реализации проектов победителей конкурсов на

²⁴⁷ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.08.2020 по делу N А40-85608/20-149-629 // С использованием СПС-Консультант-Плюс (Дата обращения 10.12.2020).

предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества». Следует еще раз отметить, что указанная мера является временной и служит цели повышения эффективности мониторинга до принятия соответствующего законодательного акта.

Помимо решения указанной выше проблемы, наличие подобного нормативного правового акта, прояснит организациям-победителям конкурсов регламент взаимодействия с Фондом-оператором на данной стадии реализации проекта.

Заключительным этапом взаимодействия государственно-образованной организации гражданского общества, наделенной публичными полномочиями и некоммерческими неправительственными организациями-получателями грантов является оценка результатов финансируемого проекта. Оценка регламентируется положением «О порядке оценки результатов проектов победителей конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества», утвержденного приказом Фонда Президентских грантов от 15.09.2020 №17²⁴⁸. Информация об оценках проектов размещается в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте «оценка.гранты.рф».

В настоящее время оценка результатов проекта осуществляется на основании информации, собранной Фондом в ходе мониторинга реализации проекта. Одним из критериев оценки является степень информационной открытости организации гражданского общества, реализовавшей проект. В том случае, если осуществляемые организацией мероприятия активно освещались в сети «Интернет», а созданные материалы размещены в открытом доступе, то грантополучателю присваивается уровень информационной открытости. Мы живем в эпоху информационного общества и установленные

²⁴⁸ Приказ Фонда Президентских грантов от 15.09.2020 №17 // URL: <file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BA/Downloads/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%D0%B1%20%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B5.pdf> (дата обращения 24.02.21).

критерии для высокой оценки открытости организации-грантополучателя должны стать стандартом осуществления деятельности данных объединений.

В качестве особого производства в рамках административной процедуры предоставления грантов можно рассматривать внеконкурсное предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества. Помимо организаций гражданского общества-победителей конкурсов, получателями Президентских грантов от Фонда-оператора на основании положений Приказа Управления делами Президента РФ №358 могут быть также:

1) Некоммерческие организации, которые являются получателями субсидий из бюджета субъекта РФ для последующего распределения между социально ориентированными некоммерческими организациями (далее, СО НКО), осуществляющими деятельность, предусмотренную Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

2) Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ, которые на основании п.9.1. ст. 26.3 Федерального закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ²⁴⁹ вправе оказывать финансовую поддержку отдельным категориям организаций гражданского общества.

3) Организации гражданского общества, учрежденные Фондом-оператором.

Следовательно, можно выделить четыре вида субъектов-получателей Президентских грантов: организации гражданского общества – победители конкурсов, некоммерческие организации-распределители субсидий между региональными СО НКО, региональные органы исполнительной власти, организации гражданского общества, учредителями которых является Фонд-оператор. Выделенные виды субъектов-получателей Президентских грантов

²⁴⁹ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.11.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // С использованием СПС Консультант-Плюс (дата обращения 15.12.20).

образуют две группы: коллективные субъекты административного права, которым Президентские гранты предоставляются на реализацию социально полезных проектов, либо осуществление текущей деятельности; коллективные субъекты административного права, которым Президентские гранты выделяются в целях дальнейшего распределения бюджетных средств между региональными организациями гражданского общества.

Предоставление Президентских грантов и первой и второй группе субъектов рассматриваемых правоотношений следует относить к формам финансовой поддержки организаций гражданского общества, так как их конечным результатом является поступление средств из федерального бюджета на расчетные счета соответствующих объединений.

В то же время существуют основания, позволяющие осуществить разграничение видов финансовой поддержки, оказываемых в форме предоставления Президентских грантов:

1) В зависимости от территории осуществления деятельности организацией-получателем средств Президентских грантов следует выделить финансовую поддержку, оказываемую всем организациям гражданского общества и финансовую поддержку, оказываемую региональным организациям гражданского общества.

2) В зависимости от модели рассматриваемых правоотношений следует выделить финансовую поддержку организаций гражданского общества, оказываемую напрямую и финансовую поддержку организаций гражданского общества, оказываемую через субъекта-посредника.

3) В зависимости от правового статуса субъекта-посредника, содействующего в оказании финансовой поддержки организаций гражданского общества следует выделить финансовую поддержку, осуществляемую с участием региональных органов исполнительной власти и финансовую поддержку, осуществляемую с участием некоммерческих организаций.

Согласно приведенным выше положениям российского законодательства внеконкурсное предоставление Президентских грантов осуществляется в том числе с целью оказания финансовой помощи организациям гражданского общества через субъекта-посредника. Распределение субъектом-посредником средств Президентского гранта, полученного во внеконкурсном порядке, осуществляется под контролем Фонда-оператора. Таким образом, в случаях, когда получателем гранта становится региональный орган исполнительной власти, то распределение им средств Президентского гранта между определенными организациями гражданского общества под контролем Фонда-оператора является формой общественного контроля, которая ранее не выделялась в юридической науке – контроль над распределением региональным органом исполнительной власти бюджетных средств. Также, выделение данного вида общественного контроля актуализирует необходимость расширения перечня субъектов общественного контроля, установленного Федеральным законом от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об основах общественного контроля в Российской Федерации".

Информация о предоставлении Президентских грантов во внеконкурсном порядке, а тем более о дальнейшем распределении бюджетных средств между региональными организациями гражданского общества, в настоящее время недоступна для граждан, так как отсутствует в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Представляется, что причина отсутствия данных сведений заключается в том, что нормативными правовыми актами не закрепляется обязанность органов исполнительной власти, а также иных лиц, наделенных публичными полномочиями размещать соответствующую информацию на своих официальных интернет-ресурсах.

Одной из ключевых проблем исследуемой тематики является вопрос о соотношении частного и государственного финансирования организаций гражданского общества. Соотношение частного и государственного

финансирования деятельности организаций гражданского общества не исследовалось отечественной правовой наукой, отсутствуют и статистические данные об источниках поступления финансовых средств в бюджет данных объединений.

Проблема информационного вакуума в сфере финансирования деятельности некоммерческих объединений частных лиц существует также и в большинстве зарубежных стран. Так, наиболее актуальная информация об источниках финансирования организаций гражданского общества во Франции была представлена в 2012 году, на тот момент зафиксировано равное соотношение частных и государственных поступлений в бюджет организаций гражданского общества²⁵⁰. Среди преимуществ наличия альтернативных источников финансирования авторы называют большую свободу некоммерческой организации при выборе получателя гранта, повышение ответственности фонда за обеспечение эффективного использования грантовых средств²⁵¹.

В России текущее административно-правовое регулирование не устанавливает каких-либо правил относительно соотношения объемов государственного и частного финансирования деятельности организаций гражданского общества. Соответственно, организации гражданского общества вправе осуществлять свою деятельность исключительно за счет финансовых средств, полученных от государства. Представляется, что отсутствие требований об обязательном наличии у организаций гражданского общества негосударственных источников финансирования их деятельности несет в себе следующие риски:

²⁵⁰ См.: Lionel Prouteau & Viviane Tchernonog (2017). Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue Française D'Administration Publique*. 163(3):534. DOI: 10.3917/rfap.163.0531

²⁵¹ Мерсиянова И.В., Иванова Н.В. Партнерство государства и благотворительных фондов как стратегия повышения ресурсной обеспеченности некоммерческих организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 37.

1) Формирование устойчивой зависимости организаций гражданского общества от государственного финансирования и как следствие зависимое положение от органов исполнительной власти, оказывающих финансовую поддержку, и их должностных лиц. Организация гражданского общества, полностью зависящая от государственного финансирования, утрачивает такие важные качества как автономность и самостоятельность при выборе направления и содержания своей деятельности.

2) Повышение коррупционных рисков вследствие простоты получения финансовой поддержки от государства. Согласно российскому законодательству достаточным условием для получения организацией гражданского общества финансовой поддержки от государства является факт ее государственной регистрации в качестве юридического лица, объединению даже не нужно предоставлять доказательства осуществления какой-либо деятельности. Представляется, что данная ситуация благоприятствует использованию коррупционных схем при распределении средств государственного бюджета между организациями гражданского общества, в том числе путем создания организаций гражданского общества, получения финансовой поддержки от государства и дальнейшей ликвидации с присвоением денежных средств заинтересованными лицами.

Возможным решением перечисленных выше проблем является принятие следующей меры административно-правового регулирования рассматриваемых правоотношений: введение требований к минимальной доле частных инвестиций в бюджете организаций гражданского общества за предыдущий календарный год в размере 51% от общей суммы финансовых поступлений на счет организации для получения ей финансовой поддержки от государства. Введение представленной выше меры административно-правового регулирования может замедлить реализацию отдельными организациями гражданского общества социально полезных проектов, но в целом, данные меры будут способствовать развитию гражданского общества в России, которое невозможно без наличия баланса между частным и

государственным финансированием деятельности некоммерческих объединений частных лиц.

Необходимо отметить, что определение наиболее обоснованного соотношения государственного и частного финансирования деятельности организаций гражданского общества не является прерогативой юридической науки, а должно быть осуществлено представителями экономической науки. Соответственно, представленные в исследовании цифры носят скорее условный характер и призваны лишь наметить ориентир для дальнейшего экономического исследования.

Представляется, что контроль за соблюдением организацией гражданского общества требования о минимальной доле негосударственных финансовых поступлений следует осуществлять налоговым органам путем проверки соответствующих отчетных документов. Следовательно, одновременно с установлением требования к минимальной доле частных инвестиций в бюджете организаций гражданского общества для получения ими государственной финансовой поддержки, необходимо наделить налоговые органы полномочием по осуществлению контроля за соблюдением организациями гражданского общества требований законодательства, направленных на достижение оптимального соотношения финансовых поступлений в бюджет организации от различных источников (государственных и частных).

Организации гражданского общества – получатели грантов или субсидий в некоторых обстоятельствах, могут получить дополнительную поддержку от органов исполнительной власти. Например, по итогам встречи Президента РФ с участниками Всероссийской акции взаимопомощи #МЫВМЕСТЕ" органам публичной администрации различных уровней были даны поручения по оказанию дополнительных мер поддержки определенной категории организаций гражданского общества в связи с введением ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной

инфекции²⁵². Таким образом, при наличии определенных обстоятельств, органы публичной администрации оказывают дополнительную финансовую поддержку организациям гражданского общества-получателям грантов.

Прозрачность публичного администрирования следует рассматривать не только в контексте прозрачности функционирования органов исполнительной власти и местного самоуправления, но и в контексте прозрачности осуществления публичных полномочий иными лицами. Текущее административно-правовое регулирование, в целом, обеспечивает свободный доступ граждан к достоверной информации о деятельности органов публичной администрации, в отличие от сведений об осуществлении публичных полномочий частными лицами, в том числе при оказании финансовой поддержки организациям гражданского общества.

В современных условиях повсеместного распространения практики делегирования органами исполнительной власти публичных полномочий частным лицам, законодательное закрепление принципа прозрачности их осуществления представляется весьма своевременной и необходимой мерой совершенствования административно-правового регулирования рассматриваемых отношений. В сфере оказания финансовой поддержки организациям гражданского общества, законодательное закрепление данного принципа создаст дополнительные гарантии для достижения целей субсидирования некоммерческих объединений, осуществляемого Фондом-оператором Президентских грантов, который является государственно-образованной организацией гражданского общества.

Таким образом, в целях обеспечения прозрачности осуществления некоммерческими организациями публичных полномочий, в том числе осуществления Фондом-оператором публичных полномочий по предоставлению региональным органам исполнительной власти,

²⁵² "Перечень поручений по итогам встречи с участниками Всероссийской акции взаимопомощи #МЫВМЕСТЕ" (утв. Президентом РФ 09.05.2020 N Пр-791) // С использованием СПС Консультант-Плюс (дата обращения 14.12.20).

организациям гражданского общества, иным некоммерческих организациям субсидий из федерального бюджета в форме Президентских грантов, следует внести следующие изменения в действующее административно-правовое регулирование рассматриваемых правоотношения:

1. Закрепить основы и общие принципы передачи органами исполнительной власти и местного самоуправления публичных полномочий и, в частности, порядка их осуществления некоммерческими организациями. Основным принципом должен стать принцип прозрачности осуществления публичных полномочий, который также распространяется на оказание финансовой поддержки организациям гражданского общества.

2. Закрепить общие принципы ведения административных производств по оказанию финансовой поддержки организациям гражданского общества.

3. П.5 Положения *«О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества»* дополнить пп. л) следующего содержания: «л) обеспечивает прозрачность и открытость деятельности организаций-победителей конкурсов».

4. П. 41 раздела IX Положения *о проведении конкурсов «Порядок предоставления грантов и осуществления за их использованием»* дополнить подпунктом следующего содержания: «мониторинг деятельности победителей конкурсов путем анализа информации и материалов, предоставляемых в открытом доступе на соответствующей цифровой площадке».

5. П. 17 Положения *«О порядке проведения независимой экспертизы проектов, представленных на конкурс на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества»* дополнить следующим содержанием: «Заключение эксперта подлежит опубликованию на официальном сайте Фонда Президентских грантов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в срок не позднее

даты начала рассмотрения заявок на участие в конкурсе объединенным экспертным советом».

6. П. 20 Положения «О порядке проведения независимой экспертизы проектов, представленных на конкурс на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества» дополнить следующим содержанием: «Рейтинг заявок, определенный объединенным экспертным советом, подлежит опубликованию на официальном сайте Фонда Президентских грантов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» до формирования проекта перечня некоммерческих неправительственных организаций – победителей конкурса».

7. П.1 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" дополнить пп. 5) следующего содержания: «некоммерческие организации, уполномоченные распределять субсидии из федерального бюджета между региональными органами исполнительной власти».

Помимо повышения качества и достижения высокого уровня продуктивности рассматриваемых правоотношений, предложенные меры по совершенствованию административно-правового регулирования, предоставляющие гражданам возможность отслеживать ход реализации того или иного социально значимого проекта, открывает новые перспективы для привлечения дополнительного финансирования со стороны частных лиц, в том числе путем развития краудфандинга²⁵³ в некоммерческом секторе.

Приведенные выше предложения по модернизации административно-правового регулирования рассматриваемых правоотношений направлены

²⁵³ Краудфандинг (дословно — «народное финансирование», от англ. crowdfunding, где «crowd» — «толпа», а «funding» — «финансирование») рассматривается как коллективное сотрудничество людей, которые добровольно объединяют свои деньги или иные ресурсы (в первую очередь через Интернет), чтобы поддержать других людей или организации. Сбор средств осуществляется для различных целей, в том числе с целью поддержки деятельности организаций гражданского общества. В настоящее время в России краудфандинг организаций гражданского общества возможен через Интернет-ресурс «Планета.ру».

непосредственно на совершенствование административной процедуры предоставления президентских грантов, в рамках которой осуществляется реализация одной из ключевых мер государственного стимулирования деятельности организаций гражданского общества в России. Совершенствование административной процедуры означает также и совершенствование административных производств, осуществляемых в ее рамках: административного производства по предоставлению Управлением делами субсидий из федерального бюджета Фонду-оператору, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов организациям гражданского общества-победителям конкурса, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов во внеконкурсном порядке.

§ 3. Сотрудничество органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в области охраны общественного порядка: проблемы административно-правового регулирования

Административным законодательством России и ряда зарубежных стран предусматривается возможность совместной деятельности органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, направленной на выполнение государственных функций. Наибольшее развитие в нашей стране получило сотрудничество органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в охране общественного порядка.

Возможность совместного осуществления органами исполнительной власти и организаций гражданского общества мероприятий, направленных на охрану общественного порядка закреплена в Федеральном законе от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка». Также, в ст.2 данного федерального закона закреплено понятие общественного объединения правоохранительной направленности, которым признается «не имеющее членства общественное

объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка».

Выделение общественных объединений именно правоохранительной направленности обусловлено их вкладом в осуществление органами исполнительной власти функции охраны общественного порядка, а также их количеством: на конец 2022 года было зарегистрировано более 45 тысяч подобных организаций. В настоящее время наиболее распространенными организационно-правовыми формами организаций гражданского общества, осуществляющих взаимодействие с правоохранительными органами, являются добровольные казачьи и народные дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции.

Согласно ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка», основными направлениями деятельности общественных объединений подобного вида являются: содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка; участие в предупреждении и пресечении правонарушений; распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Сотрудничество органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в охране общественного порядка осуществляется в следующих формах: информирование правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участие в мероприятиях по охране общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий; участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка. Так, например, по состоянию на 2021 год функционирует 85 общественных наблюдательных комиссий в субъектах РФ, состав комиссий охватывает 1110 членов. За 2021 год члены Общественной палаты совершили 27 посещений мест принудительного содержания в 13 субъектах РФ .

Формированием политики взаимодействия с организациями гражданского общества по вопросам участия в охране общественного порядка занимаются уполномоченные органы исполнительной власти. Например, в центральном аппарате МВД Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 24.10.2018) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» этим вопросом занимается Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации. Данное Управление уполномочено осуществлять организацию встреч министра внутренних дел с представителями институтов гражданского общества, в том числе по вопросам осуществления совместной деятельности с подразделениями системы МВД России в охране общественного порядка.

Большую роль в обеспечении сотрудничества организаций гражданского общества и органов исполнительной власти в охране общественного порядка в нашей стране играют Общественная Палата РФ, а также общественные советы при правоохранительных органах, такие как Общественный совет при МВД РФ, Общественный совет при СК России, Общественный совет при Федеральной службе безопасности. На уровне субъектов РФ создаются общественные советы также и при других правоохранительных органах, так в Карачаево-Черкесской Республике создан Общественный Совет при прокуратуре по соблюдению прав предпринимательской деятельности. Большинство задач, поставленных перед общественными советами, характеризуются «общим антикоррупционным вектором, что позволяет рассматривать противодействие коррупции как отдельную функцию общественных советов, а в их структуре предусмотреть создание антикоррупционных групп и комиссий».

Опыт работы общественных советов в Кемеровской области исследует М.А. Курпатова. Как отмечает исследователь, в начале 2018 г. Кемеровской региональной общественной организацией «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» был проведен мониторинг информационной

составляющей работы общественных советов Кемеровской области, представленной на сайтах органов исполнительной власти. Полученные результаты показали, что у всех общественных советов имеется недостаток в плане открытости и публичности – что подтверждает запрос на соответствующую правовую регламентацию.

Существует прямая зависимость между уровнем доверия к сотрудникам правоохранительных органов и результативностью их взаимодействия с различными организациями гражданского общества. В первую очередь, правоохранительные органы должны работать над удовлетворением интересов гражданского общества и государства, а не интересов отдельных представителей власти и бизнеса. Одним из способов решения данной проблемы, по нашему мнению, является формирование соответствующих юридических и фактических условий для более активного и результативного привлечения организаций гражданского общества к реализации правоохранительными органами функции обеспечения правопорядка. Именно привлечение граждан к участию в охране общественного порядка является одним из основных направлений деятельности сил обеспечения общественной безопасности в соответствии с Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации .

Представляется, что для использования всего потенциала сотрудничества органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в охране общественного порядка необходимо законодательно закрепить за соответствующими должностными лицами обязанность по привлечению общественных объединений. В этих целях следует вынести на публичное обсуждение вопрос о внесении поправок в Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка», касающихся установления обязанности привлечения организаций гражданского общества к мероприятиям по охране и обеспечению общественного порядка, проводимых правоохранительными органами.

По нашему мнению, общественные объединения правоохранительной направленности, зарегистрированные на территории, подведомственной соответствующему подразделению того или иного правоохранительного органа, должны быть не просто проинформированы о планах проведения мероприятий по охране общественного порядка, но и приглашены для оказания содействия. Способы информирования организаций гражданского общества, форма подаваемого запроса на оказание содействия, порядок и сроки его подачи могут быть универсальными для всех территориальных подразделений в целях предотвращения разногласий и нарушений прав и законных интересов отдельных объединений граждан. В качестве альтернативного варианта территориальным подразделениям правоохранительных органов может быть предоставлена свобода усмотрения в решении данного вопроса, что позволит им быть более гибкими и быстрее реагировать на динамично изменяющиеся жизненные обстоятельства и правовое регулирование.

Административным препятствием, снижающим активность объединений правоохранительной направленности, является установленная в ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) обязанность народных дружин согласовывать свою деятельность с соответствующими органами публичной администрации. Усугубляет ситуацию тот факт, что форма подобного согласования не установлена действующим законодательством, что доставляет членам общественных объединений дополнительные трудности. Представляется, что законодательно установленное требование получения народной дружиной санкции на проведение мероприятий по охране общественного порядка от органа публичной администрации, является необоснованным и противоречит современной концепции взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества.

Согласование таких параметров как план работы, место и время проведения мероприятий по охране общественного порядка, количество

привлекаемых к участию в охране общественного порядка народных дружинников должно осуществляться исключительно совместным решением организаций гражданского общества и правоохранительных органов, которые лучше всех осведомлены о потребностях в видах и количестве дополнительных ресурсов, необходимых для реализации функций по охране общественного порядка. Таким образом, по нашему мнению, законодателю следует ограничиться требованием о направлении уведомления соответствующему органу исполнительной власти о планируемых мероприятиях организаций гражданского общества, направленных на содействие в осуществлении правоохранительными органами функций по охране общественного порядка.

Следует отметить, что в настоящее время далеко не все важные аспекты взаимодействия правоохранительных органов и организаций гражданского общества в целях охраны и обеспечения общественного порядка получили необходимое регулирование в действующем законодательстве: отсутствует правовая регламентация механизма организации и проведения встреч вышестоящих должностных лиц правоохранительных органов с представителями общественных объединений; не регламентирован порядок согласования правоохранительными органами планируемых данными организациями мероприятий по охране общественного порядка; большая часть действующих норм направлена исключительно на регулирование взаимодействия полиции с общественными объединениями правоохранительной направленности, из-за чего остаются неурегулированными отношения между иными правоохранительными органами и другими видами организаций гражданского общества.

Французское законодательство также содержит положения, предусматривающие возможность участия организованного гражданского общества в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Данная функция, как правило, осуществляется системой централизованных органов публичной администрации, либо силами местного

самоуправления, уполномоченных в сфере обеспечения внутренней безопасности государства. Во Франции, например, полномочиями по обеспечению внутренней безопасности наделены следующие органы публичной власти: Национальная жандармерия, Национальная полиция, муниципальная полиция, сельская охрана. Национальная жандармерия и Национальная полиция Франции подчиняются напрямую Министерству внутренних дел Французской Республики, которым и устанавливается разграничение предметов ведения между данными органами публичной власти в сфере обеспечения внутренней безопасности страны.

Отличительной особенностью административно-правового регулирования рассматриваемых отношений во Франции является форма участия организаций гражданского общества, которая определяет иной механизм гражданского участия в осуществлении рассматриваемых публично-правовых функций. Во Франции большую роль в обеспечении условий участия гражданского общества в охране общественного порядка играет институт гражданских резервов. Законодательные основы гражданского резерва Франции заложены в Кодексе внутренней безопасности Франции, Указе Президента Франции №2016-1364 от 13 октября 2016 года “О Национальной гвардии” и в Постановлении Правительства Франции № 2017-930 от 9 мая 2017 года “О гражданском резерве” и в других нормативных правовых актах. В 2016 году была создана Национальная гвардия Франция, которая объединяет гражданских и оперативных резервистов из всех областей, связанных с национальной безопасностью, в том числе сферы общественной безопасности и общественного порядка. В настоящее время полномочиями по охране общественного порядка могут быть наделены только резервисты Национальной жандармерии Франции. Следовательно, на данный момент, французским законодательством не предусматривается возможность непосредственного участия организаций гражданского общества в деятельности органов исполнительной власти по охране общественного порядка. Согласно приведенным положениям административного

законодательства Франции, участие организаций гражданского общества в охране органами исполнительной власти общественного порядка ограничивается возможностью вступления его членов в резерв Национальной гвардии Франции.

Иная ситуация сложилась в области административно-правового регулирования участия организованного гражданского общества в осуществлении публичных полномочий, связанных с обеспечением гражданской безопасности (фр. *sécurité civile*). Административно-правовые основы участия гражданского общества в реализации публично-правовых функций обеспечения гражданской безопасности во Франции закреплены в Кодексе внутренней безопасности (фр. *Code de la sécurité intérieure*), принятом в 2012 году. Согласно положениям статьи L112-1 Кодекса внутренней безопасности Франции осуществление публичных полномочий по обеспечению гражданской безопасности подразумевает выполнение компетентными органами, лицами и организациями следующих мероприятий: информирование и предупреждение населения о любых угрозах их жизни, здоровью, имуществу; непосредственно защита людей, животных, имущества, окружающей среды от несчастных случаев и стихийных бедствий.

Право организаций гражданского общества, при соблюдении требований французского законодательства, быть носителем публичных полномочий по обеспечению гражданской безопасности закреплено в ст. L721-2 Кодекса внутренней безопасности Франции. Организация гражданского общества наделяется публичными полномочиями по обеспечению гражданской безопасности путем заключения административного договора с уполномоченным органом исполнительной власти (ст. L725-1-L725-5 Кодекса внутренней безопасности Франции).

Французским законодательством установлено ограничение, касающееся организаций гражданского общества, которые могут выступать в качестве стороны административного соглашения о передаче отдельных публичных полномочий в сфере гражданской безопасности. Так, в соответствии со ст.

P725-1 Кодекса внутренней безопасности Франции, организации гражданского общества могут быть переданы публичные полномочия по обеспечению гражданской безопасности только при условии получения соответствующего разрешения от компетентного органа исполнительной власти, которым является Министерство внутренних дел Франции. Выдача уполномоченным органом исполнительной власти разрешения на осуществление организацией гражданского общества деятельности по обеспечению гражданской безопасности осуществляется на основании положений Закона Французской Республики от 12 апреля 2000 г. «О правах граждан в их отношениях с публичной администрацией» и Кодекса взаимодействия граждан и администрации (Code des relations entre le public et l'administration), который вступил в силу 1-го января 2016 года. В соответствии со ст. P725-8 Кодекса внутренней безопасности, данное разрешение выдается сроком на три года. Решение о выдаче разрешения на осуществление организацией гражданского общества деятельности по обеспечению гражданской безопасности подлежит официальному опубликованию во Французской газете (Journal officiel de la République française).

Организациям гражданского общества с целью осуществления ими административно-правового содействия в обеспечении гражданской безопасности могут быть переданы следующие полномочия: эвакуация людей из мест массового скопления (L.725-3), проведение аварийно-спасательных работ, поддержка лиц, пострадавших от стихийных бедствий (L. 725-4) и др.

Организация гражданского общества, получившая разрешение на обеспечение гражданской безопасности, на основании ст. P725-10 Кодекса внутренней безопасности обязана подавать ежегодные отчеты о результатах своей деятельности в орган исполнительной власти, которым было выдано соответствующее разрешение.

Французским законодательством установлена ответственность организаций гражданского общества за невыполнение или ненадлежащее

выполнение публичных обязанностей, либо в случае утраты объединением частных лиц тех свойств, которые являются обязательными для получения разрешения на осуществление публичных полномочий в сфере гражданской безопасности. Так, в соответствии со ст. P725-11 Кодекса внутренней безопасности, Министерство внутренних дела Франции вправе аннулировать выданное разрешение в случае невыполнения организацией гражданского общества публичных обязанностей, либо в том случае, если объединение перестало соответствовать требованиям, предъявляемым французским законодательством к получателем рассматриваемого разрешения. Организация вправе оспорить решение об аннулировании разрешения в срок не позднее 15 дней после его официального опубликования.

На основании вышеизложенного представляется возможным сформулировать выводы относительно административно-правового регулирования общественных отношений, связанных с участием организаций гражданского общества в охране общественного порядка и обеспечении гражданской безопасности в России и зарубежных странах:

Административно-правовое содействие организаций гражданского общества в реализации функций исполнительной власти по охране общественного порядка в России и в зарубежных странах осуществляется в различных формах. Так, российским законодательством предусматривается возможность непосредственного участия организаций гражданского общества в охране общественного порядка как обособленных субъектов административных правоотношений, в то время как в некоторых странах ЕС (например, во Франции) гражданское участие при осуществлении публичных полномочий в сфере охраны общественного порядка обеспечивается институтом гражданских резервов.

Законодательством зарубежных стран (например, Франции) предусматривается возможность участия организаций гражданского общества в обеспечении гражданской безопасности совместно с уполномоченными органами исполнительной власти, которое заключается в информирование и

предупреждение населения о любых угрозах их жизни, здоровью, имуществу; непосредственно защита людей, животных, имущества, окружающей среды от несчастных случаев и стихийных бедствий.

Таким образом, в области сотрудничества органов исполнительной власти и организаций гражданского общества по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения гражданской безопасности наблюдаются различия в подходах к определению объема и формы допуска негосударственных некоммерческих объединений к участию в проведении государственными органами исполнительной власти соответствующих мероприятий. В то же время административно-правовое регулирование рассматриваемых отношений в России и в зарубежных странах одинаково направлено на формирование зависимого положения организаций гражданского общества от уполномоченных в сфере охраны общественного порядка или обеспечения гражданской безопасности органов исполнительной власти. Формированию указанной зависимости способствует наличие у организаций гражданского общества обязанности согласовывать с органами исполнительной власти проведение мероприятий по охране общественного порядка в России и ограничение возможности участия организаций гражданского общества в охране общественного порядка созданием института гражданских резервов в зарубежных странах.

§ 4. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках общественного контроля

Современное общество стремится к обеспечению прозрачности, эффективности и законности деятельности органов исполнительной власти. Одним из ключевых механизмов, обеспечивающих достижение этих целей, является общественный контроль, который позволяет гражданам и организациям гражданского общества активно участвовать в наблюдении,

анализе и оценке деятельности органов исполнительной власти, а также влиять на ее результаты.

Общественный контроль является одним из ключевых видов взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Понятие общественного контроля закреплено в Федеральном законе от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". Согласно положениям данного нормативного правового акта общественный контроль включает в себя осуществление следующих процедур: наблюдение, проверка, анализ, общественная оценка деятельности органов публичной власти и иных лиц, наделенных публичными полномочиями, в том числе издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Французское законодательство, в отличие от законодательства России, не только не закрепляет определение понятия «общественный контроль» (*фр. controle du public*) в нормативных правовых актах, но и даже не использует его в тексте законов и подзаконных актов. Вместо того, чтобы определять "общественный контроль" как отдельную юридическую категорию, французское законодательство устанавливает различные правовые механизмы, которые позволяют общественности контролировать деятельность органов исполнительной власти и обеспечивать прозрачность и открытость в их деятельности. Основу данных механизмов составляют право граждан и организаций гражданского общества на участие в контроле за деятельностью органов исполнительной власти, а также право на свободный доступ к информации о деятельности органов исполнительной власти.

Следует отметить, что общественный контроль может быть институализированным и неинституализированным. Институализированный общественный контроль представляет собой систему официальных и формализованных механизмов. Этот вид контроля основан на установленных законах, правилах, процедурах и институциональных структурах. Неинституализированный общественный контроль представляет собой формы контроля и воздействия, которые не связаны с официальными

институциональными структурами или формализованными правилами. Примерами неинституализированного общественного контроля являются петиции, протесты, а также воздействие общественного мнения на деятельность органов исполнительной власти. В данном параграфе рассматривается институализированный контроль за деятельностью органов исполнительной власти, осуществляемый с участием организаций гражданского общества и их представителей.

Таким образом, несмотря на различие в подходах к закреплению на законодательном уровне понятия «общественный контроль», правовые механизмы участия организаций гражданского общества в осуществлении контроля за деятельностью органов исполнительной власти предусмотрены в административном законодательстве обеих стран.

Административно-правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в Российской Федерации осуществляется следующими нормативными правовыми актами: Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (далее, Закон об основах общественного контроля)²⁵⁴, Указ Президента РФ от 04.08.2006 N 842 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам"²⁵⁵, Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 N 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах,

²⁵⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014 (дата обращения 09.09.2022).

²⁵⁵ Указ Президента РФ от 04.08.2006 N 842 (ред. от 23.05.2013) "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам" // Собрание законодательства РФ, 07.08.2006, N 32, ст. 3539.

руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации"²⁵⁶, а также иными подзаконными актами, устанавливающими порядок проведения мероприятий в рамках той или иной формы общественного контроля.

Кроме того, в Российской Федерации сложилась практика издания органами исполнительной власти отдельных нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации и деятельности общественных советов. Например, Приказ Минюста России от 15.11.2021 N 218 "Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации"²⁵⁷, Приказ Минкультуры России от 26.10.2018 N 1879 "О Положении об Общественном совете при Министерстве культуры Российской Федерации"²⁵⁸, Приказ МЧС России от 26.04.2019 N 237 "Об Общественном совете при Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий"²⁵⁹. К началу 2023 года различными органами исполнительной власти издано более 100 подзаконных актов, устанавливающих порядок

²⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 N 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 08.08.2005, N 32, ст. 332.

²⁵⁷ Приказ Минюста России от 15.11.2021 N 218 "Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 16.11.2021 N 65836) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.11.2021 (дата обращения 09.09.2022).

²⁵⁸ Приказ Минкультуры России от 26.10.2018 N 1879 (ред. от 06.05.2021) "О Положении об Общественном совете при Министерстве культуры Российской Федерации" // С использованием СПС Консультант-плюс (дата обращения: 09.09.2022).

²⁵⁹ Приказ МЧС России от 26.04.2019 N 237 (ред. от 18.06.2020) "Об Общественном совете при Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" // С использованием СПС Консультант-плюс (дата обращения: 09.09.2022).

осуществления деятельности общественных советов. Следует отметить, что структура и содержание данных нормативных правовых актов являются практически идентичными, чем вызывает обоснованное сомнение в целесообразности существования массива дублирующих друг друга актов, которые регламентируют вопросы организации и деятельности общественных советов при каждом из органов исполнительной власти.

Во Франции рассматриваемые правоотношения регулируются положениями, содержащимися в следующих нормативных правовых актах: Кодекс отношений между общественностью и администрацией²⁶⁰, Экологический кодекс²⁶¹, Градостроительный кодекс²⁶², Кодекс национальной безопасности²⁶³, а также в иных законодательных и подзаконных актах. Следует отметить, что во французском законодательстве отсутствует специальный закон, посвященный основам общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, в отличие от законодательства Российской Федерации, где основам общественного контроля посвящен отдельный федеральный закон. Однако, правовые основы осуществления отдельных форм общественного контроля устанавливаются совокупностью норм и принципов, содержащихся в различных нормативных правовых актах.

²⁶⁰ Code des relations entre le public et l'administration // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350?fonds=CODE&page=1&pageSize=10&query=%22consultation+du+public%22&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&typePaging=DEFAULT (дата обращения 01.03.2023).

²⁶¹ Code de l'environnement // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220?fonds=CODE&page=1&pageSize=10&query=%22consultation+du+public%22&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&typePaging=DEFAULT (дата обращения 01.03.2023).

²⁶² Code de l'urbanisme // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075?fonds=CODE&page=1&pageSize=10&query=%22consultation+du+public%22&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&typePaging=DEFAULT (дата обращения 01.03.2023).

²⁶³ Code de la sécurité intérieure // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132?fonds=CODE&page=1&pageSize=10&query=%22consultation+du+public%22&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&typePaging=DEFAULT (дата обращения 01.03.2023).

Организации гражданского общества не включены законодателем в перечень субъектов общественного контроля, закрепленный в ст. 9 Закона об основах общественного контроля в России, однако в соответствии ч. 1 и ч.4 ст. 3 данного нормативного правового акта организации гражданского общества обладают правом участия в осуществлении мероприятий в рамках общественного контроля, в том числе согласно п.6 ст.13 в составе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Следовательно, организации гражданского общества, согласно положениям административного законодательства России, являются субъектами общественного контроля, а утвержденный перечень этих субъектов является открытым.

Административным законодательством зарубежных стран, например Франции, также предусматривается возможность участия организаций гражданского общества в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Например, согласно положениям ст. L121-8 Экологического Кодекса Франции, организации гражданского общества являются субъектами общественного контроля в форме общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти с правом ходатайства о его проведении.

Административным законодательством России и Франции устанавливается прямая и посредническая модели взаимодействия организаций гражданского общества и органов исполнительной власти при осуществлении общественного контроля. Прямая модель предполагает непосредственное взаимодействие организаций гражданского общества как самостоятельных субъектов административных правоотношений с органами исполнительной власти путем подачи замечаний и предложений по итогам проведенных в рамках общественного контроля мероприятий, а также получения мотивированного ответа от исполнительного органа государственной власти. Посредническая модель реализуется через функционирование государственно-образованных объединений

представителей организаций гражданского общества и иных частных лиц. В Российской Федерации такими объединениями являются федеральная и региональные общественные палаты и общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Несмотря на то, что общественные советы являются консультативными органами, они также наделены правом осуществления контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Фактически, состав общественных советов при органах исполнительной власти в России практически на 100% состоит из представителей организаций гражданского общества. Например, на март 2023 года в Общественном совете при Минцифры России 29 из 30 ее членов являются представителями организаций гражданского общества: Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Ассоциации продюсеров кино и телевидения, Союза предприятий печатной индустрии (ГИПП), Фонда содействия развитию радиовещания «Академия радио», АНО «Центр изучения и сетевого мониторинга молодежной среды»²⁶⁴ и др.

Законодательством Франции не предусматривается существование государственно – образованных объединений представителей организаций гражданского общества, которые являются аналогом общественных палат в России, поэтому посредническая модель общественного контроля реализуется путем участия членов организаций гражданского общества в деятельности различных Советов и Комиссий. Данные Советы и Комиссии, также как и в России создаются при органах исполнительной власти, либо при высших должностных лицах данных органов. Примерами данных органов децентрализованной публичной администрации являются: Экономический, социальный и экологический совет (*фр. Conseil économique, social et environnemental*), Национальный цифровой совет (*фр. Conseil national du*

²⁶⁴ Официальный сайт Минцифры России // URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/advisories/24/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f (дата обращения 30.03.2023)

numérique), Высший совет по образованию (*фр. Le Conseil supérieur de l'éducation*), Высший совет общественного здравоохранения (*фр. Le Haut Conseil de la santé publique*), Высший совет социального диалога (*фр. Le Haut Conseil du dialogue social*), Высший совет ассоциативной жизни (*фр. Le Haut Conseil à la vie associative*), Национальная комиссия по общественным дебатам (*фр. Commission nationale du débat public*) и др.

Таким образом, предусмотренная законодательством обеих стран посредническая модель взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества при участии последних в проведении мероприятий в рамках общественного контроля предполагает наличие государственно-образованных объединений (общественные палаты и общественные советы в России, национальные комиссии и советы во Франции), состав которых формируется исполнительными органами государственной власти преимущественно из представителей негосударственных некоммерческих организаций.

В настоящее время в России не установлен единый порядок формирования и деятельности общественных советов при органах исполнительной власти, каждый исполнительный орган государственной власти согласно положениям ст. 13 Закона об основах общественного контроля уполномочен самостоятельно регламентировать данную процедуру. Всего, на конец 2022 году, на территории Российской Федерации при федеральных органах исполнительной власти осуществляют деятельность 50 общественных советов, каждый из которых имеет собственное положение, регламентирующее порядок организации и деятельности данных советов²⁶⁵.

Обилием подзаконных актов, регламентирующих порядок формирования составов общественных советов при федеральных органах исполнительной власти в России, обусловлено отсутствие единых требований как к кандидатам, которых выдвигают организации гражданского общества,

²⁶⁵ https://pravdaosro.ru/wp-content/uploads/2022/11/spec_doklad_01_01.pdf

так и к самим объединениям частных лиц. Данная ситуация порождает противоречивую правоприменительную практику и создает неравные условия для участия организаций гражданского общества в деятельности общественных советов, в том числе связанной с проведением мероприятий в рамках общественного контроля. Более жесткие требования, устанавливаемые тем или иным органом исполнительной власти по сравнению с требованиями другого министерства, ведомства или агентства, ставит организации гражданского общества, осуществляющие деятельность в сфере его компетенции в более невыгодное положение по сравнению с другими объединениями. Например, Приказом Минобрнауки России от 30.08.2019 N 665²⁶⁶ установлены следующие требования к организациям гражданского общества, выдвигающим кандидатов в общественный совет: осуществление деятельности в сфере образования; обладание правоспособностью юридического лица; не находиться в процессе ликвидации или реорганизации; не привлекаться к ответственности за экстремистскую деятельность или за нарушение законодательства о некоммерческих организациях. В то же время Приказ Минфина России от 04.09.2019 N 484²⁶⁷ устанавливает более серьезные

²⁶⁶ Приказ Минобрнауки России от 30.08.2019 N 665 "Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по проведению независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности федеральными государственными образовательными организациями, а также иными организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, по образовательным программам высшего образования и соответствующим дополнительным профессиональным программам" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.09.2019 (дата обращения 30.03.2023).

²⁶⁷ Приказ Минфина России от 04.09.2019 N 484 (ред. от 03.02.2021) "Об Общественном совете при Министерстве финансов Российской Федерации" (вместе с "Положением об Общественном совете при Министерстве финансов Российской Федерации", "Дополнительными (специфическими) требованиями к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации и кандидатам в члены Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации") // С использованием СПС Консультант-плюс (дата обращения 30.03.2023).

требования, например: организация гражданского общества должна иметь более 50 сотрудников; организации должны иметь опыт участия в работе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти или других государственных органах не менее чем за три года до даты проведения конкурса на замещение вакантных мест в Общественном совете; организации должны иметь опыт участия в разработке законодательства или иных нормативных правовых актов в области финансовой деятельности или социально-экономического развития не менее чем за три года до даты проведения конкурса на замещение вакантных мест в Общественном совете; организации должны иметь опыт участия в реализации проектов, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов или на улучшение качества государственных услуг, не менее чем за три года до даты проведения конкурса на замещение вакантных мест в Общественном совете.

Следует отметить, что требования к организациям гражданского общества, установленные Минобрнауки России являются общими стандартными требованиями, которые рекомендованы Общественной Палатой России в Типовом положении²⁶⁸. Минфин России, в свою очередь, помимо общих требований установил также и дополнительные, которые существенно повышают барьер для участия организаций гражданского общества в деятельности общественного совета при данном федеральном органе исполнительной власти.

Таким образом, наличием у органов исполнительной власти в России полномочий по определению порядка организации и деятельности общественных советов обусловлено существование по состоянию на март 2023 года более 100 подзаконных актов, устанавливающих различные требования к организациям гражданского общества, которые могут выдвигать

²⁶⁸ "Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (Типовое положение)" (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 05.07.2018 N 55-С) (ред. от 02.12.2020) // С использованием СПС Консультант-плюс (дата обращения 30.03.2023).

своих представителей в качестве кандидатов в члены данных органов децентрализованной публичной администрации и представлять свои комментарии, замечания и предложения по итогам проведенных в рамках общественного контроля мероприятий.

Французским законодательством также не устанавливаются общие требования к организациям гражданского общества, которые могут выдвигать своих представителей в качестве кандидатов в члены Советов и Комиссий. Каждый из этих органов децентрализованной публичной администрации вправе самостоятельно определять порядок его формирования и деятельности. Однако, анализ положений регламентов различных Советов и Комиссий позволяет выделить общие требования, без соответствия которым организациям гражданского общества не сможет выдвинуть своего представителя в кандидаты в члены ни в один из данных органов: наличие правоспособности юридического лица; осуществление общественно-значимой деятельности в социальной, экономической или экологической сферах; широкая репрезентативность различных слоев населения и социальных групп; наличие высококвалифицированных сотрудников; независимость от государства и политических партий.

Отличительной особенностью административно-правового регулирования отношений, связанных с формированием Комиссий и Советов во Франции, является наличие требований к минимальной численности представителей организаций гражданского общества в составе данных структур, которая не должна составлять менее 50% от общего числа членов. Так, благодаря установленным требованиям в состав совета ЭСЭ входят представители более 80 организаций гражданского общества²⁶⁹. В числе организаций гражданского общества, которые входят в состав совета ЭСЭ: Лига защиты птиц (LPO), Друзья Земли (Amis de la Terre), Возможное гражданство (Citoyenneté Possible), Цифровая Франция (France Digitale) и

²⁶⁹ https://www.lecese.fr/sites/default/files/DPCESE_2021.pdf

десятках других негосударственных некоммерческих организаций²⁷⁰. Представляется, что наличие данного требования предоставляет организациям дополнительные гарантии для участия в осуществлении отдельных форм общественного контроля.

Посредническая модель взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках общественного контроля во Франции включает в себя две формы участия организованного гражданского общества: в составе органов децентрализованной публичной администрации и в рамках мероприятий, организованных данными органами. В составе органов публичной администрации члены организаций гражданского общества могут участвовать в качестве экспертов, консультантов или представителей интересов различных групп населения. Также, французским законодательством предусмотрено участие организаций гражданского общества в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в рамках мероприятий органов децентрализованной публичной администрации, например, в проведении публичных дебатов, консультаций, общественных обсуждений и других формах общественного участия в принятии административных актов. Перечисленные формы участия организованного гражданского общества в осуществлении общественного контроля в рамках посреднической модели во Франции помогают обеспечить более широкое участие объединений граждан в процессе принятия административных актов органами исполнительной власти, повысить прозрачность их деятельности.

Следует отметить, что административным законодательством России и административным законодательством Франции не предусматривается возможность организаций гражданского общества самостоятельно направлять в органы исполнительной власти запросы на проведение мероприятий в рамках общественного контроля. Представляется, что данное обстоятельство

²⁷⁰ https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/organismes_representes

тормозит развитие гражданского общества и создает большинству негосударственных некоммерческих организаций непреодолимые препятствия для реализации права на участие в осуществлении общественного контроля.

Согласно положениям административного законодательства России общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется путем проведения общественного мониторинга, общественных проверок, общественных экспертиз, публичных обсуждений и слушаний. Согласно положениям ч.7 ст. 19 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" проведение общественного мониторинга является необходимым условием для инициирования организацией гражданского общества или иным субъектом общественного контроля других форм контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

В отличие от российского законодательства, французское законодательство не содержит структурированного перечня форм общественного контроля, что является его явным недостатком. Однако, порядок осуществления отдельных форм общественного контроля закрепляются в различных нормативных правовых актах. Например, ст. R121-9, R121-10, R121-11 Экологического Кодекса Франции²⁷¹ устанавливаются требования к публикации результатов общественного обсуждения национального проекта в сфере охраны окружающей среды, разработанного уполномоченным органом исполнительной власти.

Главным отличием административно-правового регулирования общественного контроля в части установления возможных форм его осуществления в России и Франции заключается в отсутствии во Французской Республике такой формы контроля как общественная проверка. Так, Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique не

²⁷¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/2023-04-07/

наделяет организации гражданского общества правом организации и участия в проверке деятельности органов исполнительной власти по смыслу Закона об основах общественного контроля, закрепляя лишь возможность инициировать процесс государственной проверки путем подачи обращений в контрольно-надзорный орган. Обращение организаций гражданского общества должно содержать информацию о предполагаемых нарушениях закона, связанных с деятельностью органов исполнительной власти, а также документы, подтверждающие совершение указанных нарушений. Затем контрольно-надзорные органы исполнительной власти рассматривают обращение и принимают меры по проведению проверки.

Наибольшее внимание в административном законодательстве Франции уделяется общественным обсуждениям, которые могут проводиться в трех формах: общественные консультации (фр. *consultation du public*), общественные дебаты (фр. *débat du public*), общественное согласование (фр. *concertation publique*). Данные формы общественного обсуждения отличаются друг от друга по цели проведения соответствующих мероприятий и по предмету общественного контроля. Так, целью проведения общественных консультаций является получение органами исполнительной власти обратной связи от гражданского общества по вопросам проектов или изданных нормативных правовых актов, решений, документов стратегического планирования и иных официальных документов. Процедура общественного согласования проводится с целью выработки органом исполнительной власти и организациями гражданского общества совместного подхода к решению той или иной проблемы. Целью общественных дебатов является обсуждение принятых органом исполнительной власти нормативных правовых актов и вынесенных решений с участием организаций гражданского общества.

Таким образом, организации гражданского общества в России и во Франции могут принимать участие в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в следующих формах: общественный мониторинг и общественное обсуждение. Такие формы

общественного контроля как общественная экспертиза, общественные слушания и общественная проверка, в отличие от российского, не предусмотрены французским законодательством. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что правовая база для осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в России является более развитой, чем во Франции. Но, несмотря на это, административно-правовое регулирование некоторых аспектов общественного контроля во Франции является более совершенным.

Российским законодательством предусматривается общий порядок проведения мероприятий в рамках общественного контроля, правила которого распространяются на все формы данного контроля, закрепленные в нормативных правовых актах различной юридической силы. Следует отметить, что стадии проведения мероприятий в рамках общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти во Франции являются аналогичными.

Согласно положениям ст.16 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации", осуществление общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в России предполагает наличие следующих этапов:

1. Организация и проведение субъектом общественного контроля одной из форм общественного контроля.
2. Подготовка и представление субъектом общественного контроля итогового документа по результатам проведенных контрольных мероприятий.
3. Подготовка органом исполнительной власти обоснованного ответа на предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговом документе и направление его субъекту общественного контроля.

Данные этапы являются обязательными для всех форм общественного контроля, наиболее распространенными из которых являются общественные обсуждения, на примере которых и будет рассмотрено административно-правовое регулирование порядка их проведения в России и Франции. Следует

отметить, что одной из особенностей административно-правового регулирования проведения общественных обсуждений в форме публичных дебатов по поводу проектов административных актов органов исполнительной власти во Франции является централизация управления данным процессом. В отличие от России, где множество общественных советов при органах исполнительной власти вправе самостоятельно инициировать проведение любой из форм общественных обсуждений, во Франции данным правом обладает только Национальная комиссия по публичным дебатам (*фр. Commission nationale du débat public*). Таким образом, одной из особенностей административно-правового регулирования рассматриваемых правоотношений во Франции является наличие в системе децентрализованных органов публичной администрации субъекта, который обладают исключительной компетенцией по инициированию и организации одной из форм общественного контроля.

Предметом общественных обсуждений, осуществляемых в целях публичного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, согласно положениям административного законодательства России и Франции являются проекты нормативных правовых актов, решений органов исполнительной власти, проектная документация, проекты федеральных целевых программ и т.д. Отличительной особенностью административно-правового регулирования рассматриваемых отношений во Франции является наличие законодательно установленных критериев, которым должны соответствовать выносимые на общественное обсуждение административные акты органов исполнительной власти. Так, согласно ст. L121-9 Экологического Кодекса Франции, проект решения органа исполнительной власти может быть вынесен на общественное обсуждение в случае, если проект данного административного акта затрагивает важные социально-экономические проблемы, либо если его принятие может оказать значительное воздействие на окружающую среду или территориальное планирование.

Следует отметить, что согласно положениям административного законодательства России и Франции порядок проведения общественных обсуждений устанавливается их организаторами, т. е. субъектами общественного контроля: общественными палатами и общественными советами в России и Комиссиями и Советами во Франции. Следовательно, в России и во Франции отсутствует единый порядок проведения мероприятий, осуществляемых субъектами общественного контроля в рамках общественных обсуждений, что препятствует формированию единой правоприменительной практики.

Административным законодательством России и административным законодательством Франции организации гражданского общества наделяются совокупностью публичных субъективных прав при осуществлении общественного контроля, которые можно разделить на три группы: права на своевременное получение достоверной информации от органов исполнительной власти относительно проводимых в отношении них мероприятий общественного контроля; права, связанные с участием в мероприятиях общественного контроля, как напрямую, так и в составе децентрализованных органов публичной администрации; права, связанные с получением обратной связи от органа исполнительной власти в форме мотивированного ответа на представленные по итогам общественного контроля итоговые документы, комментарии, замечания и предложения.

Инициирование общественных обсуждений субъектом общественного контроля связано с возникновением у граждан и их объединений права на получение информации о предстоящем мероприятии. В статье L123-19 Экологического кодекса Франции закреплено право граждан на получение информации о планируемом общественном обсуждении. В России наличие у граждан и их объединений права на получение информации возникает как корреспондирующее обязанности субъектов общественного контроля по уведомлению о проведении мероприятий в рамках общественного контроля. Так, в ст.10 *Закона об основах общественного контроля* установлена

обязанность субъектов общественного контроля информировать общественность об организации общественного обсуждения.

Различие административно-правового регулирования отношений, возникающих по поводу информирования о проведении общественных обсуждений в России и Франции, заключается в установлении французским законодательством обязанности органа исполнительной власти по уведомлению о предстоящих общественных обсуждениях не менее чем за 15 дней до начала процедуры. Примером подобных уведомлений является Уведомление о проведении общественных консультаций по национальному плану предотвращения образования отходов, опубликованное на официальном интернет-сайте Министерства экологической трансформации и территориального единства²⁷². В соответствии с административным законодательством России обязанность заблаговременно сообщать о планируемых мероприятиях лежит только на субъектах общественного контроля, в состав которых затем могут войти представители организаций гражданского общества. Установление данной обязанности для органов исполнительной власти, в отношении которых планируется проведение мероприятий в рамках общественного контроля, остается на усмотрение государственного органа. Представляется, что наличие общей для всех органов исполнительной власти обязанности уведомлять общественность о проведении общественного контроля является дополнительной гарантией реализации права организаций гражданского общества на участие в деятельности исполнительных органов государственной власти.

Несмотря на важность своевременного уведомления общественности о проведении мероприятий в рамках проведения общественных обсуждений, административным законодательством Франции и России не предусматривается ответственность органов исполнительной власти и субъектов общественного контроля за нарушение данного требования.

272

<https://www.ecologie.gouv.fr/avis-consultation-du-public-sur-plan-national-prevention-des-dechets>

Представляется, что организации гражданского общества должны иметь дополнительные гарантии их участия в мероприятиях, проводимых в рамках общественного контроля, одним из которых может стать право внесудебного и судебного оспаривания принятых с нарушениями порядка проведения общественного обсуждения административных актов органов исполнительной власти.

Другим фундаментальным правом организаций гражданского общества является непосредственно право участия в мероприятиях, проводимых в рамках осуществления общественного контроля. Реализация данного права, как уже было указано выше, гарантируется законодательно закрепленной возможностью организаций гражданского общества участвовать через своих представителей в осуществлении общественного контроля.

В соответствии с Законом об основах общественного контроля в рамках проведения общественных обсуждений, организации гражданского общества вправе: получать доступ к документам и материалам, связанным с осуществлением общественного контроля; проводить независимую экспертизу документов и материалов, связанных с осуществлением общественного контроля; обращаться в судебные или иные компетентные органы по вопросам защиты прав и интересов субъектов общественного контроля. Французским законодательством устанавливается похожий перечень прав организаций гражданского общества в рамках осуществления общественного контроля в форме общественных обсуждений, за исключением наличия у негосударственных некоммерческих организаций права на разумные сроки для формирования и представления замечаний и предложений, касающихся вынесенного на публичное обсуждение проекта акта органа исполнительной власти. Из данного права организаций гражданского общества во Франции вытекает право ходатайствовать о продлении срока подачи замечаний и предложений, которое закреплено в ст. L123-19 Экологического кодекса Франции. Представляется, что сроки осуществления отдельных этапов общественного контроля, в том числе в

форме общественных обсуждений, должны быть также регламентированы общим порядком взаимодействия органов исполнительной власти с субъектами общественного контроля.

По результатам общественных обсуждений, субъектами общественного контроля осуществляется подготовка итоговых документов, которые направляются в орган исполнительной власти, деятельность которого являлась объектом контроля. Следует отметить, что организации гражданского общества, представители которых не входят в состав органов публичной администрации, являющихся субъектами общественного контроля, по смыслу положений ч.3 и ч.5 ст. 26 Закона Об основах общественного контроля обладают правом подачи замечаний, комментариев и предложений, которые должны быть рассмотрены органом исполнительной власти в разумный срок.

Обязанность рассмотрения органами исполнительной власти итоговых документов общественных обсуждений, а также предложений и замечаний, подготовленных организациями гражданского общества по результатам общественного контроля предусмотрена административным законодательством обеих стран (ч.5 ст.26 Закона Об основах общественного контроля, L123-19 и L123-20 Экологического кодекса Франции). Однако, несмотря на закрепление данной обязанности, действующим законодательством не установлен порядок рассмотрения органом исполнительной власти итоговых документов общественного контроля, а также не предусмотрена обязательная форма, в которой данный ответ должен быть предоставлен.

Отличительной особенностью административно-правового регулирования рассматриваемых отношений во Франции является наличие обязанности высших должностных лиц исполнительной власти предоставлять ежегодный отчет о проведенных мероприятиях общественного контроля, в которых должна содержаться информация о тех замечаниях, предложениях и рекомендациях, изложенных в итоговых документах, которые были учтены

органом исполнительной власти. Также в данных отчетах должны быть представлены сведения о способе и форме учета органом исполнительной власти положений итоговых документов общественного контроля. Например, в ст. 4 Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental²⁷³, предусмотрена обязанность Премьер-министра Франции ежегодно предоставлять отчет об учете органами исполнительной власти решений общественного совета ЭСЭ. Представляется, что существование подобной практики предоставления высшим должностным лицом исполнительной власти ежегодных отчетов о влиянии результатов общественного контроля на деятельность органов исполнительной власти повышает авторитет института общественного контроля и его способность к позитивному воздействию на исполнительные органы государственной власти.

Таким образом, административно-правовое регулирование общественного контроля во Франции обладает рядом отличительных особенностей в части закрепления правового статуса субъектов общественного контроля и установления порядка проведения общественных обсуждений, которые следует учитывать при совершенствовании административного законодательства России. С целью создания дополнительных гарантий реализации организациями гражданского общества прав, связанных с осуществлением общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и гарантий обеспечения законности и открытости деятельности исполнительных органов государственной власти, а также для соблюдения принципа единства системы исполнительной власти, повышения качества взаимодействия между участниками различных форм общественного контроля следует разработать два нормативных правовых акта: Общий порядок организации и деятельности общественных советов при

²⁷³ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000339361>

органах исполнительной власти и Правила взаимодействия органов исполнительной власти с субъектами общественного контроля.

В Правилах взаимодействия органов исполнительной власти с субъектами общественного контроля необходимо, в частности, закрепить следующие положения:

1) установить обязанность органов исполнительной власти, в отношении которых планируется проведение мероприятий в рамках общественного контроля, публично уведомлять об этом не позднее, чем за 15 дней через размещение соответствующей информации на официальном сайте исполнительного органа государственной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по аналогии с требованием, установленным французским законодательством;

2) установить сроки для ответов органов исполнительной власти по запросам субъектов общественного контроля и организаций гражданского общества, осуществляемых в рамках проведения соответствующих мероприятий;

3) установить единую, обязательную для всех органов исполнительной власти форму ответа на замечания и предложения организаций гражданского общества и иных субъектов общественного контроля, подготовленные ими по итогам проведения соответствующих мероприятий.

4) установить обязанность высшего должностного лица органа исполнительной власти по предоставлению ежегодных отчетов о влиянии результатов общественного контроля на деятельность исполнительного органа государственной власти.

5) закрепить право организаций гражданского общества на подачу запросов о проведении мероприятий в рамках общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Таким образом, общественный контроль является наиболее перспективным инструментом противодействия гражданского общества

принятию органами исполнительной власти незаконных нормативных правовых актов, нарушающих права, свободы и законные интересы граждан. Универсализация порядка взаимодействия органов исполнительной власти с субъектами общественного контроля позволит повысить эффективность данного процесса, а также значимость деятельности организаций гражданского общества, направленной на противодействие незаконной деятельности исполнительной власти. Кроме того, предложенные меры совершенствования административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в процессе осуществления общественного контроля создадут дополнительные гарантии обеспечения прозрачности и открытости мероприятий, проводимых в его рамках и их результатов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в России и в зарубежных странах направлено на решение актуальных социальных проблем, создание необходимых условий для беспрепятственной реализации прав и свобод человека и гражданина. Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, в свою очередь, должно обеспечивать возможность продуктивного сотрудничества

данных субъектов административно – правовых отношений, без которого невозможна адаптация социума к стремительно изменяющимся политическим, экономическим и социальным условиям существования того или иного государства.

В настоящее время во многих странах происходит трансформация модели взаимодействия государства и гражданского общества, которая требует релевантного изменения административно-правового регулирования соответствующих отношений. Модернизация административного законодательства в области взаимодействия государства и гражданского общества в России должна осуществляться на основании единых принципов административно-правового регулирования, выраженных в нормативных правовых актах. Изменение действующего законодательства необходимо проводить с учетом позитивного опыта административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в зарубежных странах.

Проведенное исследование позволило прийти к следующим выводам:

1) Основными концептуальными подходами к определению понятия гражданского общества в современном правоведении являются: институциональная концепция гражданского общества, атрибутивная концепция гражданского общества и концепция организованного гражданского общества. Основу атрибутивной концепции составляет понимание гражданского общества как определенного состояния социума, которое обусловлено наличием у различных его элементов совокупности качественных характеристик. Институциональная концепция развивается вокруг представления гражданского общества как совокупности социальных институтов, выполняющих посредническую роль между гражданином и государством. В концепции организованного гражданского общества категория «гражданское общество» рассматривается как совокупность добровольных, некоммерческих и самоуправляемых объединений частных лиц, осуществляющих общественно полезную деятельность.

2) В ходе анализа отечественного и зарубежного законодательства и правоприменительной практики в сфере рассматриваемых правоотношений была выделена особая группа некоммерческих организаций, подлежащая включению в систему субъектов административного права – организации гражданского общества, которые представляют собой негосударственные, некоммерческие, добровольные, самоуправляемые объединения граждан и/или организаций, наделенные нормами административного права комплексом прав и обязанностей в административно-правовой сфере, участвующие в отношениях, связанных с реализацией публичных полномочий.

3) Основу категориально-понятийного аппарата отечественной теории административного права, раскрывающего особенности взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, составляют следующие структурные понятийные ряды: общество – гражданское общество – институт гражданского общества – организация гражданского общества; лицо – личность – гражданин – иностранный гражданин – объединение граждан; субъект права – организация – негосударственная организация – некоммерческая организация – организация гражданского общества – общественное объединение – юридическое лицо; публичная власть – государственная власть – публичная администрация – орган исполнительной власти; взаимодействие – социальное взаимодействие – правовое взаимодействие – административно-правовое взаимодействие.

4) Взаимодействие органов исполнительной власти и организаций гражданского общества – это урегулированная нормами административного права деятельность органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, осуществляемая в строго установленных административно-правовых формах путем сотрудничества, содействия или противодействия, следствием которой является получение юридически значимого результата.

5) В настоящее время административным законодательством России и ряда зарубежных стран предусмотрены различные виды взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества, из которых наибольшее развитие получили следующие: взаимодействие в процессе наделения организаций гражданского общества правоспособностью юридического лица, сотрудничество в охране общественного порядка, государственная поддержка организаций гражданского общества, взаимодействие в процессе общественного контроля за деятельностью органов исполнительной властью.

6) В Российской Федерации и в зарубежных странах существуют различные подходы к форме правового закрепления порядка осуществления административных процедур органов исполнительной власти при взаимодействии с организациями гражданского общества. Первый подход, применяемый в странах союзной континентальной Европы, заключается в закреплении норм об административных процедурах в специальных законах и законах об административных процедурах. Второй подход, который применяется в нашей стране, предполагает наличие совокупности подзаконных нормативных правовых актов (административных регламентов), изданных уполномоченными органами исполнительной власти, детально регулирующих порядок осуществления тех или иных административных процедур.

7) Организации гражданского общества в России и в зарубежных странах обладают различным административно-правовым статусом в зависимости от состава учредителей, наличия правоспособности юридического лица, организационно-правовой форма, наличия специального статуса (общественного полезной организации, социально ориентированной организации, исполнителя общественно-полезных услуг), продолжительности осуществления деятельности, состава членов, сферы деятельности и др.

8) В Российской Федерации преимущественно реализуется традиционная модель финансовой поддержки организаций гражданского

общества, которая заключается в предоставлении государственных субсидий и грантов. Особое место в системе государственного финансирования деятельности организаций гражданского общества занимают гранты Президента Российской Федерации. Предусмотренная законодательством процедура по предоставлению президентских грантов осуществляется посредством трех административных производств: административного производства по предоставлению Управлением делами Президента РФ субсидий из федерального бюджета Фонду-оператору, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов организациям гражданского общества-победителям конкурса, административного производства по предоставлению Фондом-оператором Президентских грантов во внеконкурсном порядке. В то же время в странах Европейского Союза осуществляется переход от данной модели государственной поддержки организаций гражданского общества к контрактной, которая сводится к осуществлению государственных закупок у данных видов некоммерческих объединений. Основным недостатком традиционной модели государственной поддержки заключается в формировании зависимости организаций гражданского общества от бюджетной финансовой помощи, которая фактически ограничивает автономность данных объединений.

9) В ходе анализа правоприменительной практики были обнаружены следующие проблемы учета организаций гражданского общества, мониторинга и контроля над их деятельностью в России: отсутствие отдельного государственного реестра для организаций гражданского общества; отсутствие учета и мониторинга деятельности организаций гражданского общества, осуществляющих деятельность без образования юридического лица. С целью решения указанных проблем предложено создание нескольких видов государственных реестров: Единого государственного реестра негосударственных некоммерческих организаций и

Реестра некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность без образования юридического лица.

10) Законодательством Российской Федерации не установлен релевантный современным вызовам административно-правовой механизм взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества. Решение указанной проблемы может быть достигнуто путем законодательного закрепления: основных принципов и общих правил взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества; дополнительных правовых гарантий обеспечения прозрачности государственного финансирования социально-полезной деятельности организаций гражданского общества; порядка организации и проведения встреч вышестоящих должностных лиц правоохранительных органов с представителями организаций гражданского общества; порядка согласования организациями гражданского общества планируемых мероприятий по охране общественного порядка с органами исполнительной власти; порядка рассмотрения органами исполнительной власти заключений субъектов общественного контроля, подготовленных по результатам общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также их комментариев и предложений.

11) Административно-правовым регулированием взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в рамках регистрационного производства в России не установлены требования к фактическому осуществлению организацией гражданского общества социально-полезной деятельности и ее минимальному сроку как основанию для государственной регистрации. Данным обстоятельством обусловлено наличие проблем организаций-однодневок и организаций гражданского общества, которые не осуществляют никакой деятельности, а лишь создают дополнительную нагрузку для органов исполнительной власти. С целью решения указанных проблем следует дополнить перечень требований к негосударственным некоммерческим организациям пунктом о необходимости

предоставления доказательств осуществления социально-полезной деятельности в период не менее 6 месяцев со дня подачи заявления о государственной регистрации в качестве юридического лица.

12) Административно-правовое регулирование государственного финансирования организаций гражданского общества в России не содержит достаточного для обеспечения прозрачности данного процесса объема обязательств государственных органов исполнительной власти при реализации соответствующих публичных полномочий. Отсутствие прозрачности процесса предоставления организациям гражданского общества финансовых средств из государственного бюджета и их дальнейшего использования снижает доверие граждан к институту государственной поддержки и создает дополнительные коррупционные риски. Возможным решением указанной проблемы является установление перечня обязанностей органов исполнительной власти по обеспечению прозрачности государственной финансовой поддержки деятельности организаций гражданского общества.

13) Административно-правовое регулирование сотрудничества органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в охране общественного порядка в России не обеспечивает в полной мере возможность негосударственных некоммерческих организаций осуществлять соответствующие мероприятия совместно с уполномоченными исполнительными органами государственной власти. Ряд положений административного законодательства создают дополнительные препятствия для совместной деятельности данных субъектов в этой сфере общественных отношений. Законодательно установленные ограничения и требования к организациям гражданского общества, желающим совместно с органами исполнительной власти участвовать в охране общественного порядка препятствуют реализации потенциала гражданского общества в этой области.

14) Административно-правовое регулирование взаимодействия органов исполнительной власти и организаций гражданского общества в

рамках общественного контроля содержит необоснованное ограничение прав негосударственных некоммерческих организаций, а также чрезмерную свободу усмотрения должностных лиц при взаимодействии с ними. Некоммерческие организации не вправе самостоятельно инициировать и организовать проведение мероприятий с целью общественного контроля деятельности органов исполнительной власти, такой прерогативой обладают исключительно общественные палаты и общественные советы, что существенно ограничивает общественность в выборе областей и вопросов, подлежащих контролю с ее стороны. Органы исполнительной власти вправе по своему усмотрению выбирать форму и содержание ответов на предложения и рекомендации, сформулированные субъектами общественного контроля по его итогам, что снижает ценность данной деятельности и вероятность влияния гражданского общества на решения и акты, принимаемые государственными органами исполнительной власти.

Таким образом, в результате исследования разработаны теоретические, правовые и организационные основы административно-правового регулирования взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества, а также выработаны предложения и рекомендации по повышению эффективности регулирования рассматриваемых правоотношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 04.07.2020.

2. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон N 4-ФКЗ : [одобрен Государственной Думой 27 октября 2020 года : одобрен Советом Федерации 3 ноября 2020 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 06.11.2020.

3. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон N 5-ФКЗ : [одобрен Государственной Думой 11 июня 2004 год : одобрен Советом Федерации 23 июня 2004 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 05.07.2004. - N 27. - Ст. 2710.

4. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон N 1-ФКЗ : [одобрен Государственной Думой 28 января 2011 года : одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 14.02.2011. - N 7. - Ст. 898.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации : БК: текст с изменениями и дополнениями на 27 апреля 2022 года : [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года : одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 03.08.1998. - N 31. - Ст. 3823.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : ГК : текст с изменениями и дополнениями на 01 сентября 2022 года : [принят

Государственной Думой 21 октября 1994 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 05.12.1994. - N 32. - Ст. 3301.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : КАС : текст с изменениями и дополнениями на 05 декабря 2022 года : [принят Государственной Думой 20 февраля 2015 года : одобрен Советом Федерации 25 февраля 2015 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. - 09.03.2015.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : КоАП : текст с изменениями и дополнениями на 05 декабря 2022 года : [принят Государственной Думой 20 декабря 2001 года : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 07.01.2002. - N 1 (ч. 1). - Ст. 1.

9. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон N 324-ФЗ : [принят Государственной Думой 2 ноября 2011 года : одобрен Советом Федерации 9 ноября 2011 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 21.11.2011.

10. О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений : Федеральный закон N 98-ФЗ : [принят Государственной Думой 26 мая 1995 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 03.07.1995. - N 27. - Ст. 2503.

11. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон N 44-ФЗ : [принят Государственной Думой 22 марта 2013 года : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 08.04.2013.

12. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон N 25-ФЗ : [принят Государственной Думой 7 февраля 2007 года : одобрен Советом Федерации 21 февраля 2007 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 05.03.2007. - N 10. – Ст. 1152.

13. Об участии граждан в охране общественного порядка : Федеральный закон N 44-ФЗ : [принят Государственной Думой 21 марта 2014 года : одобрен Советом Федерации 26 марта 2014 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 02.04.2014.

14. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон N 184-ФЗ : [принят Государственной Думой 22 сентября 1999 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 18.10.1999. - N 42. – Ст. 5005.

15. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Федеральный закон N 129-ФЗ : [принят Государственной Думой 13 июля 2001 года : одобрен Советом Федерации 20 июля 2001 года]: Собр. законодательства Рос. Федерации. - 13.08.2001. - N 33 (часть I). – Ст. 3431.

16. О некоммерческих организациях : Федеральный закон N 7-ФЗ : [принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 15.01.1996. - N 3. – Ст. 145.

17. Об общественных объединениях : Федеральный закон N 82-ФЗ : [принят Государственной Думой 14 апреля 1995 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 22.05.1995. - N 21. – Ст. 1930.

18. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон N 210-ФЗ : [принят Государственной Думой 7 июля 2010 года : одобрен Советом Федерации 14 июля 2010 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 02.08.2010. - N 31. – Ст. 4179.

19. О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) : Федеральный закон N 135-ФЗ : [принят Государственной Думой 7 июля 1995 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 14.08.1995. - N 33. – Ст. 3340.

20. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации № 248 : [подписан Президентом Российской Федерации 01 марта 2011 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 07.03.2011. - N 10. - Ст. 1334.

21. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации N 1313 : [подписан Президентом Российской Федерации 13 октября 2004 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 18.10.2004. - N 42. - Ст. 4108.

22. О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества : Указ Президента Российской Федерации N 30 : [подписан Президентом Российской Федерации 30 января 2019 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 31.01.2019.

23. О Координационном комитете по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества : Указ Президента Российской Федерации N 137 : [подписан Президентом Российской Федерации 3 апреля 2017 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 03.04.2017.

24. Об Управлении делами Президента Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации N 1370 : [подписан Президентом Российской Федерации 17 сентября 2008 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 22.09.2008. - N 38. - Ст. 4277.

25. Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, государственными корпорациями, наделенными в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, государственных услуг и предоставляются организациями и уполномоченными в соответствии с

законодательством Российской Федерации экспертами, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание : Постановление Правительства Российской Федерации N 352 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 6 июня 2011 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.05.2011. - N 20. - Ст. 2829.

26. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации N 260 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 1 июня 2004 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. 07.06.2004. - N 23. - Ст. 2313.

27. О некоторых вопросах противодействия коррупции : Постановление Правительства Российской Федерации N 1405 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 18 декабря 2014 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 22.12.2014.

28. О предоставлении субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации "Платформа Национальной технологической инициативы" в целях организации акселерационных программ поддержки проектных команд и студенческих инициатив для формирования инновационных продуктов в рамках реализации федерального проекта "Платформа университетского технологического предпринимательства" государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации N 1085 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 15 июня 2022 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 21.06.2022.

29. О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : Постановление Правительства Российской Федерации N 373 : [подписан Председателем

Правительства Российской Федерации 16 мая 2011 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. 30.05.2011- N 22. - Ст. 3169.

30. Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций : Постановление Правительства Российской Федерации N 1478 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 30 декабря 2012 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.01.2013. - N 2. - Ст. 85.

31. Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания : Постановление Правительства Российской Федерации N 1096 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 27 октября 2016 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 01.11.2016.

32. Об утверждении Положения о контроле (надзоре) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения : Постановление Правительства Российской Федерации N 219 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 19 февраля 2022 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 24.02.2022.

33. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : Постановление Правительства Российской Федерации N 506 : [подписан Председателем Правительства Российской Федерации 30 сентября 2004 года] : Собр. законодательства Рос. Федерации. - 04.10.2004. - N 40. - Ст. 3961.

34. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации г.№ 690 : [подписан Министром экономического развития Российской Федерации 16 сентября 2016 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 11.10.2016.

35. Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации, не являющейся государственным (муниципальным) учреждением : Приказ Минфина России N 121н : [подписан Министром финансов Российской Федерации 28 июля 2017 г.] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 26.09.2017.

36. Об утверждении Порядка взаимодействия Федерального государственного бюджетного учреждения "Многофункциональный комплекс Министерства финансов Российской Федерации" с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями в сфере содействия в оказании медицинской помощи в организациях, оказывающих медицинскую помощь : Приказ Минфина России от N 30н : [подписан Министром финансов Российской Федерации 28 февраля 2019 г.] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 22.04.2019.

37. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций : Приказ Минюста России N 199 : [подписан Министром юстиции Российской Федерации 26 сентября 2022 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. - 26.09.2022.

38. Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации : Приказ Минюста России N 8 : [подписан Министром юстиции Российской Федерации 27 января 2010 года] : Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - N 13. - 29.03.2010.

39. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг : Приказ Минюста России N 260 : [подписан Министром юстиции Российской Федерации 27 января 2010 года] : Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - N 13. - 29.03.2010.

Федерации 31 октября 2022года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. - 08.11.2022.

40. Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по оценке качества оказания социально ориентированной некоммерческой организацией содействия в предоставлении бесплатной юридической помощи: Приказ Минюста России N 34 : [подписан Министром юстиции Российской Федерации 1 марта 2019 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. - 19.03.2019.

41. Об утверждении Методических рекомендаций по вопросам взаимодействия территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации с некоммерческими организациями : Приказ Минюста России N 309 : [подписан Министром юстиции Российской Федерации 6 сентября 2011 года] : Бюллетень Минюста РФ. – N 11. – 2011.

42. Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидии Фонду-оператору Президентских грантов по развитию гражданского общества : Приказ Управления делами Президента Российской Федерации N 146 : [подписан Управляющим делами Президента Российской Федерации 20 апреля 2017] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 11.05.2017.

43. Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции : Приказ Генпрокуратуры России N 581 : [подписан Генеральным прокурором Российской Федерации 10 октября 2022 года] : С использованием СПС Консультант-плюс.

44. Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства просвещения Российской Федерации, подведомственных ему государственных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими)

организациями в сфере содействия в оказании социальных услуг в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : Приказ Минпросвещения России N 900 : [подписан Министром Просвещения Российской Федерации 7 февраля 2021 года] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. - 21.03.2022

45. Об утверждении Порядка взаимодействия государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства с инфраструктурой, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, с иными информационными системами, а также единых форматов для информационного взаимодействия иных информационных систем с государственной информационной системой жилищно-коммунального хозяйства : Приказ Минкомсвязи России N 89, Минстроя России N 204 : [подписан Министром цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министром строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 23 апреля 2015 года] : Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 22.04.2015.

46. Об утверждении форм документов, связанных с предоставлением государственных услуг в области содействия занятости населения : Приказ Минтруда России N 738н : [подписан Министром труда Российской Федерации 20 октября 2021 года] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 29.12.2021

47. Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации : Приказ МВД РФ N 879, Минздравсоцразвития РФ N 746 : [подписан Министром внутренних дел Российской Федерации, Министром здравоохранения и социального развития Российской Федерации 3 ноября 2006 года] // Российская газета. – N 280. – 13.12.2006.

48. О Почетном дипломе МЧС России "Общественное содействие : Приказ МЧС РФ N 311 : [подписан Министром чрезвычайных ситуаций Российской Федерации 02 июля 2010 года]" : Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власт. – N 44. – 01.11.2010.

49. Об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью : Приказ Следственного комитета РФ N 127 : подписан Председателем Следственного комитета Российской Федерации 11 августа 2011 года : СПС Консультант-плюс.

50. Об утверждении Регламента Федеральной налоговой службы : Приказ ФНС России N ММВ-7-7/53@ : [подписан Руководителем Федеральной налоговой службы 17 февраля 2014 года] : Российская газета. - N 124. - 04.06.2014.

51. Об утверждении Порядка принятия и оформления таможенным органом решения о привлечении для оказания содействия в проведении таможенного контроля специалистов и экспертов из других государственных органов Российской Федерации : Приказ ФТС России N 1175 : [подписан руководителем Федеральной Таможенной Службы Российской Федерации 31 декабря 2020 года] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 01.04.2021

52. Об организации работы по использованию государственной информационной системы в области противодействия коррупции "Посейдон" и определении должностных лиц, уполномоченных на работу с ней, в Федеральной антимонопольной службе : Приказ ФАС России N 114/23 : [подписан руководителем Федеральной антимонопольной службы 10 марта 2023 года] : СПС Консультант-плюс.

53. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от

19 мая 1998 г. N 15-П " : Собрание законодательства Российской Федерации", N 22, 01.06.1998, ст. 2491.

54. По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева": Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.12.2005 N 12-П : Собрание законодательства Российской Федерации", 16.01.2006, N 3, ст. 335.

55. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : [утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 года] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.07.2022).

56. Перечень поручений по итогам встречи с участниками Всероссийской акции взаимопомощи #МЫВМЕСТЕ" : [утверждена Президентом Российской Федерации 09 мая 2020 года] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 14.12.20).

57. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 14.12.20).

58. Положение о порядке оценки результатов проектов победителей конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества : Приказ Фонда Президентских грантов №17 : [утверждено 15 сентября 2020 года] : URL: <file:///C:/Users/%D0%BF%D0%BA/Downloads/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%D0%B1%20%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B5.pdf> (дата обращения 24.02.21).

Нормативные правовые акты и иные официальные документы зарубежных стран

59. Договор о функционировании Европейского союза [Treaty on the Functioning of the European Union]: Международное соглашение

(учредительный договор): [подписан 25 марта 1957] : Доступ из справ.-правовой системы «EUR-lex» (дата обращения 12.05.2022).

60. Инструкция по государственной помощи в сфере охраны окружающей среды и энергетики на период с 2014 по 2020 годы [Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020] : Письмо Европейской Комиссии : [издано 26 июля 2014 года] : Доступ из справ.-правовой системы «EUR-lex» (дата обращения 12.05.2022).

61. О государственных закупках и отмене Директивы ЕС №18/2004 [On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC] : Директива Европейского Союза №24/2014 : [издана 26 февраля 2014 года] : Доступ из справ.-правовой системы «EUR-lex» (дата обращения 12.05.2022).

62. О заключении концессионных соглашений [On the award of concession contracts] : Директива Европейского Союза №23/2014 : [издана 26 февраля 2014 года] : Доступ из справ.-правовой системы «EUR-lex» (дата обращения 12.05.2022).

63. О правовом статусе неправительственных организаций в Европе : Рекомендация Комитета министров Совета Европы №14 : [принята 10 октября 2007 года]. – URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://by.odboffice.eu/files/docs/Rekomendacija-chlenov-Soveta-Evropy.pdf> » (дата обращения 12.05.2022).

64. Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка : Решение Комитета Министров Совета Европы : [принято 16 апреля 2003 год]. – URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/18046.pdf> (дата обращения 12.05.2022).

65. Практическое руководство по обязательствам прозрачности [Guide pratique sur les obligations de transparence] : Практическое руководство Европейской Комиссии : [вступило в силу 1 июля 2016 года]. - URL:

<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/guide-pratique-sur-les-obligations-de-transparence-des-aides-detat> (дата обращения 12.05.2022).

66. Структура государственной помощи в области исследований, разработок и инноваций: Сообщение Европейской Комиссии № 198/01 : [опубликовано 27 июня 2014 года] : Официальный журнал Европейского союза. - 27.06.2014. - Т. 57.

67. Кодекс о взаимодействии общества и публичной администрации [Code des relations entre le public et l'administration]: текст с изменениями и дополнениями на 01 января 2016 года : [вступил в силу 1 января 2016 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 08.05.2022).

68. Кодекс общественного порядка Французской Республики [Code de la commande publique]: текст с изменениями и дополнениями на 19 декабря 2022 года : [вступил в силу 1 апреля 2019 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 01.06.2022).

69. Кодекс Третьего сектора [Codice del Terzo settore] : текст с изменениями и дополнениями на 03 августа 2017 года : [вступил в силу 3 августа 2017 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.gazzettaufficiale.it/home> (дата обращения 28.07.20).

70. О волонтерской деятельности [Legge-quadro sul volontariato] : Рамочный закон Итальянской Республики : [вступил в силу 06 сентября 1991 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.gazzettaufficiale.it/home> (дата обращения 28.17.20).

71. О Высшем Совете ассоциаций [Relatif au Haut Conseil à la vie associative] : Декрет Премьер-министра Французской Республики № 2011-773 : [вступил в силу 28 июня 2011 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 08.05.2022).

72. О правах граждан во взаимоотношениях с публичной администрацией [Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les

administrations] : Закон Французской Республики № 2000-321 : [принят Сенатом 21 марта 2000 года : одобрен Национальной Ассамблеей 30 марта 2000 года]: Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 26.01.2021).

73. О соглашении об ассоциации [Relative au contrat d'association] : Закон Французской Республики 1901 : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 26.01.2021).

74. О социально полезных организациях [Act on Public Benefit Organizations] : Закон Венгрии CLVI : [принят в 1997 году]. - URL: https://www.icnl.org/research/library/hungary_pbo_eng/ (дата обращения 28.11.20).

75. О судебной регистрации общественных объединений [Törvény a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról]: Закон Республики Польша : [принят в 2011 году]. - URL : <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100181.tv> (дата

76. Об административных процедурах [Verwaltungsverfahrensgesetz] : Федеральный закон Федеративной Республики Германия : [вступил в силу 1 января 1977 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.gesetze-im-internet.de/> (дата обращения 21.01.2021).

77. Об ассоциациях [Prawo o stowarzyszeniach] : Закон Республики Польша № 2020.0.2261 : [вступил в силу 10 апреля 1989 года]. - URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19890200104> (дата обращения 30.07.20).

78. Об ассоциациях социального продвижения [Disciplina delle associazioni di promozione sociale] : Закон Итальянской Республики № 383 : [вступил в силу 27 декабря 2000 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.gazzettaufficiale.it/home> (дата обращения 28.17.20).

79. Об изменении порядка налогообложения некоммерческих организаций исполнителей социально полезных услуг [Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale] : Законодательный Декрет Президента Итальянской Республики № 460 : [вступил в силу 01 января 1998 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.gazzettaufficiale.it/home> (дата обращения 28.11.20).

80. Об изменениях в учредительные документы субъектов третьего сектора [Adeguamenti statutari degli Enti del Terzo Settore]: Циркуляр Министерства труда и социальной политики Итальянской Республики №13 : [вступил в силу 31 мая 2019 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.gazzettaufficiale.it/home> (дата обращения 10.08.20).

81. Об общих административных процедурах [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz]: Сводный федеральный закон Федеративной Республики Германия №51: [вступил в силу 1 февраля 1991 года] : Официальный интернет-портал правовой информации - <https://www.gesetze-im-internet.de/> (дата обращения 26.01.2021).

82. Об общих административных процедурах публичной администрации [del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas] : Закон Королевства Испания №39/2015 : [вступил в силу 02 октября 2016 года]. - URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con> (дата обращения 21.01.2021).

83. Об участии общества в правотворческой деятельности [Law on the social participation in the preparation of legal regulations] : Закон Венгрии CXXXI : [принят в 2013 году]. - URL: https://www.icnl.org/research/library/hungary_socpar/ (дата обращения 28.11.20).

84. Роль и место ассоциаций в контексте новых бизнес-моделей : отчет Высшего Совета Ассоциаций Франции : [опубликован 02 июля 2019 года]. - URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.associations.gouv.fr/I>

[MG/pdf/rapport_heva_-_role_et_place_des_associations_dans_le_contexte_nouveaux_modeles_entreprise_s-adopte_02-07-2019.pdf](#) (дата обращения 12.10.20).

Материалы судебной практики

85. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 06.12.2017 по делу N 33а-20782/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 28.06.2016 по делу N 33а-15911/2016 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2021).

86. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 19.03.2014 N 33-3137/2014; Определение Московского городского суда от 16.12.2014 N 4г/8-13227 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2021).

87. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.08.2020 по делу N А40-85608/20-149-629 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.12.2020).

88. Решение Мирowego судьи судебного участка N 222 г. Москвы от 19 октября 2017 г. N 2-244/17 "О назначении административного наказания" // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения 15.01.2021).

89. Решение Советского районного суда г. Челябинска Челябинской области от 05 декабря 2018 г. по делу N 2а-3882/2018 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения 15.01.2021).

Книги (монографии, учебники, учебные пособия)

90. **Алексеев, Р. А.** Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России (правовой аспект) [Текст] : монография / Р. А. Алексеев ; Гос. образовательное учреждение высш. проф. образования Московский гос. обл. ун-т, Фак. истории, политологии и права, Каф. политологии и права. - Москва : Информ.-изд. упр. МГОУ, 2013. - 94 с. : ил.; 21 см.; ISBN 978-5-7017-2114-0

91. **Гриб, В. В.** Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты / В. В. Гриб. – 2-е издание, дополненное и переработанное. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юрист», 2011. – 400 с. – ISBN 9785918350799.

92. **Абдулаев М.И.** Теория государства и права : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / М. И. Абдулаев ; М-во образования и науки Рос. Федерации. - М. : Магистр-Пресс, 2004. - 470, [1] с.; 22 см.; ISBN 5-902048-42-7 : 5000

93. Административное право России : учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 685 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14101-6.

94. Административное право России : учебник и практикум для вузов : для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям / [Стахов А. И., Кононов П. И., Зюзин В. А. и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2020. - 483, [1] с. : табл.; 25 см. - (Высшее образование) (УМО ВО рекомендует); ISBN 978-5-534-13088-1

95. **Власенко Н.А.** Теория государства и права [Текст] : учебное пособие для бакалавриата / Н. А. Власенко ; Российский университет дружбы народов. - 3-е изд., доп. и испр. - Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. - 478, [1] с.; 22 см.; ISBN 978-5-91768-869-5 (Норма) : 200 экз.

96. **Карпов, А. В.** Психология менеджмента : Учеб. пособие для студентов вузов / А.В. Карпов. - М. : Гардарики, 2003 (ОАО Можайский полигр. комб.). - 582 с. : ил., табл.; 22 см. - (Disciplinae) (Psychologia universalis); ISBN 5-8297-0018-2.

97. **Колесникова, Н. А.** Гражданское общество в современной России [Текст] / Колесникова Н. А., Рябова Е. Л. ; Международный издательский центр "Этносоциум". - Москва : Этносоциум, 2016. - 264 с. : ил., табл.; 21 см.; ISBN 978-5-904336-70-7 : 500 экз.

98. **Конин Н.М.** Административное право России [Текст] : учебник для бакалавров / Н. М. Конин. - 2-е изд. - Москва : Проспект, 2013 (Можайск (Моск.обл.) : Можайский полиграфкомбинат). - 445 с.; 21 см.; ISBN 978-5-392-09961-0
99. **Кононов, П. И.** Основные категории административного права и процесса / П. И. Кононов. – Москва : Издательство "Юрлитинформ", 2013. – 416 с. – (Административное право). – ISBN 978-5-4396-0331-2.
100. **Коротаева Е.В.** Организация взаимодействий в образовательном процессе школы. — М.: Национальный книжный центр, ИФ «Сентябрь», 2016. — 192 с. — (Библиотека журнала «Директор школы».)
101. **Кулапов В.Л.** Теория государства и права [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки 030900 "Юриспруденция (квалификация (степень)"бакалавр") / В. Л. Кулапов. - Москва : КноРус, 2014. - 380 с.; 21 см.; ISBN 978-5-406-02472-0
102. **Нехайчик, В. К.** Механизм административно-правового воздействия (теоретико-методологические основания) / В. К. Нехайчик. – Москва : Издательство "Юрлитинформ", 2019. – 144 с. – (Теория и история государства и права). – ISBN 978-5-4396-1799-9. – EDN YURHFB.
103. Основы государства и права : учебное пособие для поступающих в вузы / [А. В. Малько и др.] ; под ред. А. В. Малько ; Ин-т государства и права Российской акад. наук, Саратовский фил. - 4-е изд., стер. - Москва : КноРус, 2010. - 334 с.; 21 см.; ISBN 978-5-406-00457-9 Марченко М.Н. Теория государства и права / М.Н. Марченко. М., 2008. С. 327.
104. **Осинцев Д. В.** Система административного права [Текст] : (методология, наука, регламентация) : монография / Д. В. Осинцев. - Москва : ИНФРА-М, 2014. - 227, [1] с.; 21 см. - (Научная мысль.); ISBN 978-5-16-009289-8
105. **Радько Т.Н.** Теория государства и права [Текст] : учебник / Т. Н. Радько. - 2-е изд. - Москва : Проспект, 2011. - 744 с.; 22 см.; ISBN 978-5-392-01866-6

106. Разрешительная система в Российской Федерации [Текст] = Permissive system in the Russian Federation : научно-практическое пособие / [Акимов Л. Ю. и др.] ; отв. ред. **А. Ф. Ноздрачев** ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - Москва : Инфра-М, 2016. - 925, [1] с.; 22 см.; ISBN 978-5-16-011811-6 (print) : 70 экз.

107. **Россинский Б.В.** Административное право [Текст] : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. - 5-е изд., пересмотр. - Москва : Норма, 2015. - 575 с.; 22 см. - (Учебник для вузов).; ISBN 978-5-91768-599-1 (Норма)

108. Теория государства и права : Учеб. для юрид. вузов / [**Абрамова А.И.**, Боголюбов С.А., Мицкевич А.В. и др.]; Под общ. ред. А.С. Пиголкина; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. - М. : Городец, 2003. - 539 с.; 22 см.; ISBN 5-9584-0003-7 : 5000

109. **Тышковский, А. В.** Психология человека в организации: схемы, таблицы, тесты, тезаурус / А. В. Тышковский, А. В. Тараканов, Д. Н. Ускова. – Saarbrücken : LAP LAMBERT, 2016. – 213 с. – ISBN 978-3-659-82365-7. – EDN YZKNOP.

110. **Цечоев В.К.** Теория государства и права [Текст] : учебник / В. К. Цечоев, А. Р. Швандерова. - Москва : Прометей, 2017. - 330 с.; ISBN 978-5-906879-20-2

111. **Edwards, M.**, The Oxford Handbook of Civil Society, Oxford Handbooks / M. Edwards. Oxford: Oxford University Press, 2011. doi:10.1093/oxfordhb/9780195398571.001.0001.

112. **Moro, G.** Civicus Civil Society Index: Italian civil society facing new challenges / G. Moro, I.Vannini. - Rome, 2006. URL: http://www.civicus.org/media/CSI_Italy_Country_Report.pdf (дата обращения 12.04.2021);

113. **Pasquier, R.** Dictionnaire des politiques territoriales / Pasquier, R., Guigner, S. & Cole, A. -Paris: Presses de Sciences Po, 2020. doi: [10.3917/scpo.pasqu.2020.01](https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01)

114. **Paturyan, Y.** Civil society and democracy: Disentangling mutual influences / Y. Paturyan. - Saarbru"cken: VDM Verlagm, 2011. - P. 192.

115. **Научные статьи и иные публикации в периодической печати**

116. **Агамагомедова, С. А.** Административное усмотрение при реализации контрольно-надзорных полномочий органов исполнительной власти / С. А. Агамагомедова // Административное право и процесс. – 2020. – № 1. – С. 49–52. – DOI 10.18572/2071–1166-2020-1-49-52.

117. **Агарков, М. М.** Правоотношение (гл. XII макета учебника по теории государства и права 1948 г.) / М. М. Агарков // Вестник гражданского права. – 2022. – Т. 22. – № 3. – С. 145–181.

118. **Алексеев, Р. А.** Гражданское общество. Проблемы становления и развития в России: (правовой аспект) / Р. А. Алексеев. – Москва: Московский государственный областной университет, 2013. – 94 с.

119. **Бахрах, Д. Н.** Система субъектов советского административного права / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 41–48.

120. **Блохин А. А.** Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ / А. А. Блохин, С. Г. Стерник, Н. В. Тулинова, И. А. Яременко // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2013. – № 2(16). – С. 5–20.

121. **Бондаренко, Н. Л.** Совершенствование понятийно-категориального аппарата правовой науки в контексте решения задачи разграничения понятий "статус", "правосубъектность", "правовое положение", "правовой режим" / Н. Л. Бондаренко, Е. Н. Гладкая, Ю. Г. Конаневич // Актуальные проблемы гражданского права. – 2020. – № 2(16). – С. 10–13.

122. **Братановский С.Н., Костькова О. В.** Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" (постатейный) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 21.03.2021).

123. **Братановский, С. Н.** Теоретико-административные предпосылки государственной регистрации общественных спортивных объединений (часть 2) / С. Н. Братановский, М. Г. Вулах, В. В. Майстровой // Спорт: экономика, право, управление. – 2012. – № 3. – С. 11–14.

124. **Брянцев, И. И.** Направления повышения эффективности деятельности общественной палаты и общественных советов на муниципальном уровне / И. И. Брянцев // Модернизация государственного и муниципального управления: концепции, технологии, практики: сборник научных трудов, Саратов, 07–08 февраля 2019 года. – Саратов: Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина - филиал ФГБОУ ВПО "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации", 2019. – С. 164–168.

125. **Васильев, А. С.** Понятие и признаки некоммерческой организации / А. С. Васильев // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2016. – № 1–2(18). – С. 88.

126. **Власов, И. П.** Государственная финансовая поддержка малого и среднего бизнеса / И. П. Власов // Финансы и кредит. – 2009. – № 9(345). – С. 22–28.

127. **Волкова, А. И.** Итальянские неправительственные организации в современных международных отношениях / А. И. Волкова // Вестник Московского университета. Серия 27: Глобалистика и геополитика. – 2020. – № 2. – С. 49–63. – EDN NRSESB.

128. **Воробьева, О. А.** Принципы публичной власти / О. А. Воробьева, И. Р. Шарафутдинов // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2017. – № 2(29). – С. 12–15.

129. **Гезердава, С. И.** В поисках идеала гражданского общества: сравнительно-правовое исследование / С. И. Гезердава // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2020. – № 2(81). – С. 106–120. – DOI 10.12737/jflcl.2020.013.

130. **Головин, Ю. А.** Информационно-коммуникационные технологии во взаимодействии органов власти и общественных организаций / Ю. А. Головин, Е. Ю. Дан-Чин-ю // Социальные и гуманитарные знания. – 2022. – Т. 8. – № 1(29). – С. 22–31. – DOI 10.18255/2412–6519-2022-1-22-31.
131. **Гришко А. Я.** Административное усмотрение как детерминант коррупции [Текст] / А. Гришко, А. Бурчихин // Преступление и наказание. - 2013. - № 6. - С. 6–7.
132. **Гришковец, А. А.** Допустим ли термин "деликт" в науке административного права? / А. А. Гришковец // Административное право и процесс. – 2020. – № 8. – С. 13–17. – DOI 10.18572/2071–1166-2020-8-13-17.
133. **Громова, М. Н.** Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности / М. Н. Громова, И. В. Мерсиянова // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2016. – № 1. – С. 39–44.
134. **Давлетшина, Р. Р.** Правовое положение институтов гражданского общества в Германии / Р. Р. Давлетшина // Вестник Башкирского университета. – 2012. – Т. 17. – № 4. – С. 1904–1911.
135. **Давыдов, К. В.** Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития Российского законодательства / К. В. Давыдов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 1(41). – С. 99–109. – DOI 10.17803/2311–5998.2018.41.1.099–109.
136. **Дамм, И. А.** Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата / И. А. Дамм, Е. А. Акунченко, Н. В. Щедрин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10. – № 2. – С. 226–242. – DOI 10.21638/spbu14.2019.203.
137. **Джантуева, Ф. Р.** Государственно-правовой механизм поддержки институтов гражданского общества / Ф. Р. Джантуева // Научное мнение. – 2013. – № 12. – С. 203–206.
138. **Долгушина, Е. В.** Некоммерческие организации как инструмент деятельности гражданского общества / Е. В. Долгушина // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2022. – № 2(44). – С. 56–60.

139. **Долинская, В. В.** Правовой статус и правосубъектность / В. В. Долинская // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2012. – № 2. – С. 6–17.

140. Запросы россиян на содействие государства: социальное инвестирование или социальная поддержка? / **В. А. Аникин, Ю. П. Лежнина, С. В. Мареева, Е. Д. Слободенюк** // *Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены.* – 2019. – № 3(151). – С. 345-366. – DOI 10.14515/monitoring.2019.3.19. – EDN NYWSDV.

141. **Заседателева, Г. В.** Взаимодействие некоммерческих организаций и власти в период пандемии / Г. В. Заседателева // *Тенденции развития науки и образования.* – 2021. – № 71–6. – С. 36–39. – DOI 10.18411/lj-03-2021-218.

142. **Зеленцов, А. Б.** Административно-правовые аспекты взаимодействия правоохранительных органов и организаций гражданского общества / А. Б. Зеленцов, В. Э. Гацолати // *Вестник Сургутского государственного университета.* – 2020. – № 3(29). – С. 78–87. – DOI 10.34822/2312–3419-2020-3-78-87.

143. **Зеленцов, А. Б.** Институт обращения к органу - автору акта: необходимость возрождения (возвращаясь к проблеме) / А. Б. Зеленцов // *Административное право и процесс.* – 2019. – № 10. – С. 30-38. – EDN XNORZJ.

144. **Зеленцов, А. Б.** Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право.* – 2019. – Т. 10. – № 4. – С. 626–654. – DOI 10.21638/spbu14.2019.402.

145. **Земляк, С. В.** Взаимодействие региональной власти с общественными некоммерческими организациями / С. В. Земляк, О. А. Лапшова, М. В. Шеломенцева // *Экономика. Налоги. Право.* – 2016. – Т. 9. – № 5. – С. 105–112.

146. **Исаева, Е. А.** Имущественная поддержка некоммерческих организаций в субъектах России: сравнительное исследование / Е. А. Исаева // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2016. – № 4(38). – С. 68–71.

147. **Канунникова, Н. Г.** О понятии принципов государственного управления / Н. Г. Канунникова // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 8–11. – EDN OXOGLV.

148. **Кисин, В. Р.** Состояние и перспективы правового регулирования обстоятельств, исключающих административную деликтность деяния / В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2018. – № 10. – С. 22–26.

149. **Кисин, В. Р.** Субъект административного правонарушения и субъект административной ответственности: сходство и различие / В. Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2019. – № 6. – С. 13–18.

150. **Кокорева, О. М.** Особенности регистрационных отношений с участием некоммерческих организаций / О. М. Кокорева // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2009. – № 2. – С. 186–195.

151. **Кулаков, А. А.** Основные научные концепции гражданского общества: должное и возможное / А. А. Кулаков // Теория государства и права. – 2020. – № 3–1(19–1). – С. 66–83.

152. **Кулешова, Н. Н.** Функции общественных организаций в формировании гражданского общества и реализации конституционных прав / Н. Н. Кулешова // Право и политика: теоретические и практические проблемы : Сборник материалов 6-й Международной научно-практической конференции, Рязань, 07 декабря 2017 года / Ответственный редактор Т.А. Мечетина. Том Выпуск 6. – Рязань: Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, 2018. – С. 101–106.

153. **Кулинич, С. А.** Система органов исполнительной власти в разрезе осуществляемых ими функций / С. А. Кулинич // Актуальные проблемы социальной работы, экономики и права : Сборник научных статей / Редакторы-

составители: Аксенова Э.А., Горбунов М.А., Горшкова Л.В., Кузнецова Н.В., Сеницина М.А.. – Москва : Издательство "Перо", 2013. – С. 145–152.

154. **Кулькова, В. Ю.** Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации / В. Ю. Кулькова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2014. – № 2(20). – С. 31–46.

155. **Куракин, А. В.** — Вопросы системы административного права // Полицейская и следственная деятельность. – 2022. – № 4. – С. 13 - 36.

156. **Курпатова, М. А.** Общественные советы в Кузбассе: формальная практика или реальный субъект общественного контроля? / М. А. Курпатова // Русская политология. – 2019. – № 3(12). – С. 148–152.

157. **Кутьева, Д. А.** Теоретические подходы к определению понятия "некоммерческая организация" / Д. А. Кутьева, В. А. Макарова // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономические и технические науки. – 2013. – № 2. – С. 77.

158. **Ломакина, В. Ф.** Развитие института административных процедур (на примере формирования нормативной правовой базы административных регламентов федеральных органов исполнительной власти) / В. Ф. Ломакина // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2016. – № 5. – С. 93–101.

159. **Лунгу, Е. В.** Потребность в конституционно-правовом регулировании общественных отношений как способ определения предмета конституционных правоотношений / Е. В. Лунгу // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 8. – С. 14–16.

160. **Марченко, М. Н.** Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории / М. Н. Марченко // Журнал российского права. – 2008. – № 10(142). – С. 52–64.

161. **Мезенцева, Е. В.** Тенденции и характеристики государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций в

Краснодарском крае / Е. В. Мезенцева, Е. В. Корлюк // ЦИТИСЭ. – 2022. – № 1(31). – С. 290–298. – DOI 10.15350/2409–7616.2022.1.25.

162. **Мелехова, А. Ю.** О некоторых аспектах содержания административного договора / А. Ю. Мелехова // Административное право и процесс. – 2011. – № 4. – С. 53–56.

163. **Мерсиянова, И. В.** Партнерство государства и благотворительных фондов как стратегия повышения ресурсной обеспеченности некоммерческих организаций / И. В. Мерсиянова, Н. В. Иванова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1. – С. 29–46.

164. **Мильшин, Ю. Н.** Административное усмотрение как элемент государственного управления / Ю. Н. Мильшин // Административное право и процесс. – 2019. – № 12. – С. 43–45.

165. **Митряев, И. С.** Общественные советы при МВД России как субъекты общественного контроля / И. С. Митряев // Вопросы российского и международного права. – 2020. – Т. 10. – № 7–1. – С. 14–19. – DOI 10.34670/AR.2020.60.73.002.

166. **Нарышкин, С. Е.** Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2006. – № 11(119). – С. 3–13.

167. **Нестеров, А. В.** О стратегических и тактических законодательных проблемах открытости "открытого правительства" / А. В. Нестеров // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 506–510.

168. **Никитина, Е. Е.** Гражданское общество в парадигме права: современные тенденции развития теории и практики / Е. Е. Никитина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2021. – Т. 17. – № 2. – С. 3–24.

169. **Ноздрачев, А. Ф.** Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 5–41.

170. **Павликов, С. Г.** Влияние принципа федерализма на организацию системы органов конституционного судебного контроля Германии и развитие институтов гражданского общества / С. Г. Павликов, К. И. Баташев // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – № 3. – С. 40–43.

171. **Панченко, В. Ю.** Юридическое противодействие и юридическое содействие как парные правовые категории / В. Ю. Панченко // Lex Russica (Русский закон). – 2015. – Т. 109, № 12. – С. 30-42. – DOI 10.17803/1729-5920.2015.109.12.030-042. – EDN VWAQGT.

172. **Попугаев, Ю. И.** Сущность, назначение и общая характеристика административно-деликтного законодательства Российской Федерации / Ю. И. Попугаев // Административное право и процесс. – 2017. – № 12. – С. 16–19.

173. **Протасеня, Д. Н.** Государственная поддержка развития кластера социально-ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации / Д. Н. Протасеня // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2017. – № 1. – С. 261–269.

174. **Пуделька, Й.** Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения / Й. Пуделька // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2017. – Т. 8. – № 4. – С. 443–451. – DOI 10.21638/11701/spbu14.2017.406.

175. **Раянов, Ф. М.** Гражданское общество и правовое государство - суть всей современной теории общественного развития / Ф. М. Раянов // Правовое государство: теория и практика. – 2015. – № 1(39). – С. 6–14.

176. **Рогачева, О. С.** От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации / О. С. Рогачева // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 48–52.

177. **Рыльская, М. А.** Гуманитарное содействие в рамках Организации Договора о коллективной безопасности: проблемы терминологической и правовой идентификации / М. А. Рыльская, К. Е.

Сигалов // Пространство и Время. – 2015. – № 4(22). – С. 130-136. – EDN VWRAYP.

178. **Рычкова, И. Н.** Предоставление государственных услуг как форма реализации функций органов исполнительной власти / И. Н. Рычкова // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России : сборник статей по материалам V Всероссийской научно-практической конференции, Йошкар-Ола, 26–27 марта 2015 года / под ред. Н.В. Иванцовой, Н.М. Швецова. – Йошкар-Ола: АНО ВПО "Межрегиональный открытый социальный институт", 2015. – С. 467–471.

179. **Салищева, Н.** О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры / Н. Салищева, Е. Абросимова // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 4(41). – С. 131–141.

180. **Соболева, Ю. В.** Административно-правовое регулирование создания негосударственных организаций / Ю. В. Соболева // Вестник Российской правовой академии. – 2017. – № 3. – С. 39–42.

181. **Сойфер, Т. В.** Некоммерческие организации как элементы гражданского общества / Т. В. Сойфер // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2011. – № 2–3(105–106). – С. 24–29.

182. **Соловей, Ю. П.** Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий / Ю. П. Соловей // Административное право и процесс. – 2018. – № 7. – С. 5–15.

183. **Спиридонов, П. Е.** Некоммерческие организации как субъекты административного права / П. Е. Спиридонов // Lex russica (Русский закон). – 2019. – № 1(146). – С. 51–61. – DOI 10.17803/1729–5920.2019.146.1.051–061. – EDN YVPCXJ.

184. **Старилов, Ю. Н.** Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды / Ю. Н.

Старилов, К. В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 4–9.

185. **Старилов, Ю. Н.** Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 3(22). – С. 20–28.

186. **Стахов, А. И.** Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения / А. И. Стахов, И. А. Нестеренко // Административное право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 37–42.

187. **Стахов, А. И.** Новые подходы к пониманию административного деликта в системе административных правоотношений / А. И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2019. – № 4(127). – С. 84–92.

188. **Стахов, А. И.** Публичная администрация в России: понятие, система и структура / А. И. Стахов, Н. В. Ландерсон // Административное право и процесс. – 2021. – № 10. – С. 4–15. – DOI 10.18572/2071–1166-2021-10-4-15.

189. **Тихомиров, Ю. А.** Административное усмотрение и право / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 4(41). – С. 70–79.

190. **Тихомиров, Ю. А.** Гражданское общество в фокусе права / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2013. – № 10(202). – С. 35–45.

191. **Туманов, С. Н.** Формы, методы и способы осуществления внешних функций Российского государства: проблема понятия и соотношения / С. Н. Туманов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 25–28.

192. **Ульянова В. В.** Проблемы реализации уголовной ответственности за содействие террористической деятельности в форме финансирования терроризма // Актуальные проблемы российского права. 2014. N 3. С. 442 - 447.

193. **Федотов, А. В.** Государство и институты гражданского общества: построение системы государственной поддержки в регионах / А. В. Федотов, М. В. Ильичева // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2020. – № 4. – С. 38–50. – DOI 10.24411/2071-6141-2020-10403.
194. **Филипенко, Е. Д.** Административная реформа и государственная регистрация юридических лиц / Е. Д. Филипенко // Современное право. – 2008. – № 4. – С. 32–35.
195. **Формы государственной поддержки НКО в современных условиях рассмотрели в Совете Федерации** // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации: официальный сайт. - URL: <http://council.gov.ru/events/news/134065/> (дата обращения: 08.05.2021).
196. **Хазанов, С. Д.** Административные процедуры: определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1(37). – С. 58–63.
197. **Хазов, Е. Н.** Анонимное содействие граждан в решении задач ОРД (проблемы, суждения, пути решения) / Е. Н. Хазов, А. В. Богданов // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 5. – С. 180-183. – EDN LLVENP.
198. **Чабан, Е. А.** Административное усмотрение: понятие и особенности / Е. А. Чабан // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 64–69.
199. **Черкашин, М. Д.** Экономическая безопасность государства: теоретические и практические аспекты / М. Д. Черкашин // Гуманитарные проблемы современности : сборник статей IV Международной научно-практической конференции, Курск, 20 мая 2022 года / Юго-Западный государственный университет. Том Выпуск 4. – Курск: Закрытое акционерное общество "Университетская книга", 2022. – С. 116–121.

200. **Шамаров, В. М.** Гражданское общество: содержание понятия / В. М. Шамаров // Вестник Екатеринбургского института. – 2019. – № 3(47). – С. 137–146.
201. **Шергин, А. П.** Конституционные основы административно-деликтного законодательства / А. П. Шергин // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 65–70.
202. **Южанин, В. Е.** О понятии содействия государственных органов и общественности в работе уголовно-исполнительных инспекций / В. Е. Южанин, И. Г. Григорян // Человек: преступление и наказание. – 2019. – Т. 27(1–4), No 1. – С. 27–32. – DOI : 10.33463/1999- 9917.2019.27(1-4).1.027-032.
203. **Яжук, Д. В.** Неправительственные организации Германии: Формирование гражданского общества / Д. В. Яжук // Актуальные проблемы Европы. – 2005. – № 3. – С. 188–200.
204. **Brandsen, T.** The state and the reconstruction of civil society / T. Brandsen, W., W. Trommel, B. Verschuere // International Review of Administrative Science. - 2017. - Vol. 83. - Pp. 676–693.
205. **De Rosa, E.** Social innovation and civil society organizations in Italy: Case studies on mental health and disability / E. De Rosa // Sociologia Online. - 2018. - No.16. - Pp. 66–89.
206. **De Schutter, O.** Europe in Search of its Civil Society / O. De Schutter // European Law Journal. - P. 2002. - Vol. 8. - N 2. - Pp. 198–217.
207. **Denef, M.** The Legal Context for Civil Society Organisations in Belgium / M. Denef, S.Verschaeve // Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Pp.327–343. doi:10.1017/9781316536407.008.
208. **Giertz, M.** The Law in Sweden Regarding Civil Society Organisations / M. Giertz // Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, & C. Versteegh. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Pp. 567–569. doi:10.1017/9781316536407.019.

209. **Grant, W.** Pressure Politics: From 'Insider' Politics to Direct Action? / W. Gant // *Parliamentary Affairs*. - 2001. - Vol. 54. - N 2. - Pp. 337–348.
210. **Grønbjerg, K.** The Changing Dynamics of Government-Nonprofit Relations: Advancing the Field / K. Grønbjerg, S. Smith // *Annual conferences of the International Society for Third-Sector Research*. 2014.
211. **Hartay, E.** Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Hungary / E. Hartay // *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 418–444. DOI: 10.1017/9781316536407.013
212. **Keane, J.** Civil Society, Definitions and Approaches / J. Keane // *International Encyclopedia of Civil Society* / ed. by H. K. Anheier, S. Toepler. New York, 2010. Pp. 461–464.
213. **Kohler-Koch, B.** What is civil society and who represents civil society in the EU?—Results of an online survey among civil society experts / B. Kohler-Koch, C. Quittkat // *Policy and Society*. - 2019. - 28(1). - Pp.11–22.
214. **Krajewska, A.** Law Regarding Civil Society Organisations in Poland / A. Krajewska, G. Makowski // *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 486–507. DOI: 10.1017/9781316536407. 016.
215. **Le Lidec, P.** Décentralisation / P. Le Lidec // *Dictionnaire des politiques territoriales* / Romain Pasquier éd. - Paris: Presses de Sciences Po, 2020. Pp. 126–131. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0126>
216. **Lewis, D.** Nongovernmental organizations, definition and history / D. Lewis // *International encyclopedia of civil society* / H. K. Anheier, S. Toepler, & R. List (Eds.). New York: Springer, 2010. Pp. 1056–1062.
217. **Maggini, N.** Civil Society Activism in Italy Across Different Fields: A Multifaceted Picture of Solidarity / N. Maggini // *Hard Times in Transnational*

Solidarity in Times of Crises / Lahusen C., Zschache U., Kousis M., Springer Nature Switzerland AG: Cham, Switzerland, 2021. - Pp. 61–89.

218. **Mañas, J.** Spanish Law on Civil Society: Regulation of Associations and Foundations / J. Mañas, I. Esteban // Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 532–550. DOI: 10.1017/9781316536407.018.

219. **Najam A.** The Four-C's of Third Sector — Government Relations Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Cooptation / A. Najam // Nonprofit Management and Leadership. - 2000. - Vol. 10. - Iss. 4. - Pp. 375–395.

220. Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States // US Department of State. - 2021. - URL: <https://www.state.gov/non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/> (дата обращения: 08.04.2021).

221. Nonprofit Law in Germany // Council on Foundations. - URL: <https://cof.org/content/nonprofit-law-germany> (дата обращения: 08.04.2021).

222. Non-profit organizations // Legal Information Institute. - URL: https://www.law.cornell.edu/wex/non-profit_organizations (дата обращения: 08.04.2021).

223. **Overes, H.** Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: The Netherlands / H. Overes // Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 466–485. DOI: 10.1017/9781316536407.015.

224. **Pantelidou, K.** Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Greece / K. Pantelidou, D. Vogiatzis // Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 400–417. DOI: 10.1017/9781316536407. 012.

225. **Prouteau, L.** Évolutions et transformations des financements publics des associations / L. Prouteau, V. Tchernonog // *Revue française d'administration publique*. -2017. - N 163. - Pp. 531–542. <https://doi.org/10.3917/rfap.163.0531>
226. **Rainey, S.** (2016). *Civil Society Organisations in Research: A Literature-Based Typology* / S. Rainey, K. Wakunuma and B. Stahl // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. - 2016. - Vol. 28. - Iss. 5. - Pp. 1988–2010. DOI: 10.1007/s11266-016- 9816-y.
227. **Ronovská, K.** *Legal Framework for Civil Society in the Czech Republic* / K. Ronovská, V. Vitoul // *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 344–362. DOI: 10.1017/9781316536407. 009.
228. **Schoenefeld, J.J.** *Interest Groups, NGOs or Civil Society Organisations? The Framing of Non-State Actors in the EU* / J.J.Schoenefeld // *Voluntas*. - 2021. - N 32. - Pp.585–596.
229. **Smismans, S.** *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests* / S. Smismans // *European Law Journal*. - 2003. - N 9. - Pp. 473–495.
230. **Vaccario, C.** *Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Italy* / C. Vaccario, G. Barbeta // *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* /T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 445–465. DOI: 10.1017/9781316536407. 014.
231. **Von Hippel, T.** *Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Germany* / T. Von Hippel // *Civil Society in Europe: Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation* / T. Van der Ploeg, W. Van Veen, C. Versteegh. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. Pp. 384–399. DOI: 10.1017/9781316536407.011
232. **Wernicke, S.** *Au Nom De Qui? The European Court of Justice between Member States, Civil Society and Union Citizens* / S. Wernicke // *European Law*

Journal. - 2007. -Vol. 13. - No. 3. - Pp. 380-407. doi: [10.1111/j.1468-0386.2007.00371.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00371.x)

Диссертации, авторефераты диссертаций

233. **Багмет, М. А.** Противодействие коррупции в полиции : криминологическое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.08 / Багмет Михаил Анатольевич; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина]. - Москва, 2014. - 209 с. : ил.

234. **Баженов И. С.** Организация МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации взаимодействия с органами исполнительной власти по противодействию преступности : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.11 / Баженов Иван Сергеевич; [Место защиты: Акад. упр. МВД РФ]. - Москва, 2009. - 23 с.

235. **Бердникова Е. В.** Общественный контроль в конституционно-правовом взаимодействии публичной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Бердникова Елена Валерьевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»]. - Саратов, 2021. - 482 с.

236. **Будникова, Н. С.** Связи с общественностью в процессе становления гражданского общества: функции, формы и методы реализации в органах исполнительной власти (на примере Республики Бурятия) : специальность 22.00.04 "Социальная структура, социальные институты и процессы" : диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук / Будникова Наталья Сергеевна. – Улан-Удэ, 2018. – 157 с.

237. **Валиев Н. Д.** Административно-правовое регулирование взаимодействия органов внутренних дел Республики Таджикистан с общественными объединениями : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Валиев Навруз Дустмуродович; [Место защиты: Московский

университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя]. - Москва, 2019. - 192 с. : ил.

238. **Горнев Р. В.** Взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений : правовые аспекты : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Горнев Роман Вадимович; [Место защиты: ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»]. - Йошкар-Ола, 2020. - 199 с.

239. **Гриб, В. В.** Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : специальность 12.00.02 "Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право" : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / В. В. Гриб. – Москва, 2011. – 525 с.

240. **Зазулин, Г. В.** Противодействие незаконному обороту синтезированных наркотиков : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.08. - Санкт-Петербург, 2000. - 249 с.

241. **Замолоцких Ю. Н.** Межведомственное взаимодействие органов исполнительной власти Российской Федерации : теория, практика, перспективы развития : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Замолоцких Юлия Николаевна; [Место защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. - Воронеж, 2019. - 186 с. : ил.

242. **Зорина, Е. А.** Государственная регистрация юридических лиц в Российской Федерации: специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Зорина Елена Александровна. – Москва, 2015. – 197 с.

243. **Корнюшкин А. В.** Взаимодействие прокуратуры и общественности в России : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Корнюшкин Александр Васильевич; [Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет]. - Белгород, 2019. - 167 с.

244. **Кудряшов, И. Н.** Государственный контроль деятельности общественных объединений: специальность 12.00.01 "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве": диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Кудряшов Иван Николаевич. – Владимир, 2007. – 176 с.

245. **Лазариди, А. С.** Государственная регистрация юридических лиц (Административно-правовые вопросы): специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс": диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Лазариди Александр Сергеевич. – Саратов, 2004. – 223 с.

246. **Матюшенков Д. М.** Взаимодействие органов исполнительной власти с общественными объединениями в сфере охраны общественного порядка : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Матюшенков Дмитрий Михайлович; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»]. - Москва, 2022. С. 184.

247. **Орлова А. Н.** Взаимодействие государства и некоммерческих организаций по оказанию социальных услуг населению : теоретико-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Орлова Анастасия Николаевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»]. - Саратов, 2021. С. 202.

248. **Панченко, В. Ю.** Правовое взаимодействие как вид социальной коммуникации (теоретико-правовое исследование) : специальность 12.00.01 "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве" : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Панченко Владислав Юрьевич. – Москва, 2016. – 22 с. – EDN ZQBYPX.

249. **Пызина, Г. В.** Транспарентность исполнительной власти: сущность и механизмы реализации в современной России: специальность 23.00.02 "Политические институты, процессы и технологии" : диссертация на

соискание ученой степени кандидата политических наук / Пызина Галина Владимировна. – Москва, 2006. – 200 с.

250. **Соболева, М. М.** Правозащитное взаимодействие в России полиции и гражданского общества : конституционно-правовое исследование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Соболева Мария Михайловна; [Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет]. - Белгород, 2021. - 168 с.

251. **Соболева, Ю. В.** Административно-правовой статус негосударственных организаций : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Соболева Юлия Викторовна. – Саратов, 2018. – 434 с.

252. **Федорова, И. В.** Административно-правовые аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества: специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс": диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Федорова Инна Викторовна. - Москва, 2018. - 173 с.

253. **Фетюков, Ф. В.** Взаимодействие государства и гражданского общества (теоретико-правовое исследование): специальность 12.00.01 "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве": диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Фетюков Федор Викторович. – Екатеринбург, 2016. – 215 с.

254. **Хайруллова, А. И.** Государственная финансовая поддержка института малого предпринимательства: специальность 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит": автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Хайруллова Алина Ильсуровна. – Казань, 2015. – 22 с.

255. **Черкесов, А. Д.** Государственная регистрация в деятельности федеральных органов исполнительной власти на современном этапе

административной реформы: специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Черкесов Арсланбек Давидбекович. – Москва, 2012. – 183 с.

256. **Bentchikou, S.** Les modes de financement des associations. Thèse de doctorat en Droit public / Sadri Bentchikou. - Marseille, 2019.

257. **Biendo-Becerra L.** L'encadrement juridique de la participation de la société civile à la procédure décisionnelle européenne. Thèse de doctorat en Droit public/ Leticia Biendo-Becerra. - Amiens, 2016.

258. **Jeuneau, A.** L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne : essai de systématisation. Thèse de doctorat en Droit public / Adeline Jeuneau. - Paris I, 2015.

259. **Kouassi, A. M.** Les organisations non gouvernementales (ONG) à l'épreuve du droit des associations. Thèse de doctorat en Droit public / Kouassi Aimé Malanhoua. - Nantes, 2017.

260. **Mancosu, G.** La transparence publique à l'ère de l'Open Data. Étude comparée Italie-France. Thèse de doctorat en Droit public / Giorgio Mancosu. - Paris, 2016.

Словари, энциклопедии и статистические сборники

261. Архивная копия от 17 августа 2012 на Wayback Machine // Словарь ключевых социологических терминов. М., 1999. URL: <https://web.archive.org/web/20120817194145/http://voluntary.ru/dictionary/576/word/vzaimodeistvie-socialnoe#> (дата обращения 27.03.2022).

262. Большой толковый словарь русского языка : [БТС : А-Я] / Рос. акад. наук, Ин-т лингвист. исслед. ; [гл. ред. С.А. Кузнецов]. - СПб. : Норинт, 2004 (ГПП Печ. Двор). - 1534, [1] с.; 26 см.; ISBN 5-7711-0015-3 (в пер.).

263. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2020. URL:

<https://files.oprf.ru/storage/documents/aJzvPqMjujq1eb5k1609181496.pdf> (дата обращения: 22.10.2022).

264. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2021. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/doklad-oprf2021.pdf> (дата обращения – 22.10.2022).

265. **Краткий словарь системы психологических понятий** : [Учеб. пособие для инж.-пед. работников профтехобразования] / К. К. Платонов. - Москва : Высш. школа, 1981. - 175 с.; 20 см.

266. **Розенберг Дж. М.** Инвестиции. Терминологический словарь. Серия: «Библиотека словарей «Инфра-М» М. Инфра-М 1997г. 400 с.

267. Теологический энциклопедический словарь / Под ред. Уолтера Элвелла. - М. : Ассоциация "Духов. возрождение", 2003. - XX, 1467 с.; 27 см.; ISBN 5-87727-030-3 (в пер.)

268. Толковый словарь русского языка : 72500 слов и 7500 фразеол. выражений / С.И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Рос. АН, Ин-т рус. яз., Рос. фонд культуры. - Москва : Азъ, 1992. - 955 с.; 27 см.; ISBN 5-85632-001-8 (В пер.) : Б. ц.

269. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Ушаков Д.Н.. — Москва : Аделант, 2014. — 800 с. — ISBN 978-5-93642-345-1. — Текст : электронный // IPR SMART : [сайт]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/44160.html> (дата обращения: 23.08.2023). — Режим доступа: для авторизир. пользователей.

270. **Шадыебеков К.Б., Исраилов А.А** Государственное и муниципальное управление: Словарь терминов./Под общ. ред. А.А. Акматалиева./ – Бишкек, 2011. – 322 с.

271. **Экстремальная психология** [Текст] : словарь терминов / Ю. В. Байковский, Н. Г. Самойлов, А. В. Алёшичева ; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Российский государственный университет физической культуры, спорта, молодежи и

туризма (ГЦОЛИФК)", Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Рязанский государственный медицинский университет имени академика И. П. Павлова" Министерства здравоохранения Российской Федерации. - Москва : АГСПА, 2018. - 155 с.

272. Challenges facing civil society organizations working on human rights in the EU / European Union Agency for Fundamental Rights. - Publications Office of the European Union, 2018.

273. Terminology of vocational training policy (A multilingual glossary for an enlarged Europe). European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). 2004. Tissot P.

Электронные ресурсы

274. В ОП РФ подвели итоги работы института общественного наблюдения за пять лет и предложили ряд законодательных изменений // <https://nom24.ru/info/events/v-op-rf-podveli-itogi-raboty-instituta-obshchestvennogo-nablyudeniya-za-pyat-let-i-predlozhili-ryad/> (дата обращения 12.07.2023).

275. Глоссарий европейского права // EUR-Lex. URL : <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/civil-society-organisation.html> (дата обращения: 11.03.2021).

276. Единая информационная система в сфере закупок : официальный сайт. - Москва. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 19.02.2021).

277. Количественные показатели развития некоммерческого сектора. Некоммерческий сектор: динамика развития // Общественная палата Российской Федерации, 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://report2018.oprf.ru/ru/3.php>

278. Комитет поддержал поправку в бюджет об увеличении финансирования общественных организаций // <http://duma.gov.ru/news/52705/> (дата обращения 12.07.2023).

279. Министерство финансов Польши : официальный сайт. - Варшава. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://www.podatki.gov.pl/> (дата обращения: 07.07.2022).

280. Министерство экономики, труда и туризма земли Баден-Вюртемберг : официальный сайт. - Екатеринбург. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/startseite> (дата обращения: 09.07.2022).

281. Национальная гвардия Франции : официальный сайт. - Париж. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://garde-nationale.gouv.fr/> (дата обращения: 07.07.2022).

282. Некоммерческие организации получили более 880 помещений от Москвы за 13 лет // <https://360tv.ru/tekst/moskva/nekommercheskie-organizatsii-poluchili-bolee-880-pomeschenij-ot-moskvy-za-13-let/> дата обращения 12.07.2023).

283. Общественная Палата РФ: официальный сайт. - Москва. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://www.oprf.ru/> (дата обращения: 08.07.2022).

284. Организация Объединённых Наций : официальный сайт. - Нью-Йорк. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://www.un.org/en/> (дата обращения: 07.07.2022).

285. Открытое правительство Свердловской области : официальный сайт. - Екатеринбург. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://open.midural.ru/> (дата обращения: 08.07.2022).

286. Фонд президентских грантов : официальный сайт. - Москва. - Обновляется в течение суток. - URL: <https://президентскиегранты.рф> (дата обращения: 08.07.2022).

287. associations.gouv.fr: информационно-аналитическая база : сайт. - Париж, 2016 - . - URL: <https://www.associations.gouv.fr/> (дата обращения: 09.01.2022).

