
*Санавваров Голибджон Бакоевич,
ассистент кафедры гражданского,
предпринимательского и
международного права ТГУПБП
Волков Александр Михайлович,
кандидат юридических и технических наук,
доцент кафедры административного и
финансового права юридического
факультета РУДН*

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рассмотрение вопросов о субъектах права в современной юридической науке находится под пристальным вниманием многих ученых-правоведов.

В теории государства и права под субъектом права понимается индивид или социальная общность, обладающие правосубъектностью, т.е. наделенные способностью иметь и осуществлять юридические права и обязанности [1,417].

Необходимо отметить, что в юридической литературе СССР часто отождествлялись понятия «субъект права» и «субъект правоотношения» [3,41]. В последнее время в современной правовой науке преобладает позиция о необходимости обособления абстрактного субъекта права и рассмотрения субъекта (участника) правоотношения как более узкого по своему содержанию понятия [20,7]. По мнению С.С. Алексеева, под субъектом права понимается участник общественных отношений, которого юридическая норма наделяет правами и обязанностями. Это понятие включает в себя два критерия: социальный - участие в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю, персонифицированного субъекта; юридический - признание правовыми нормами способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях [1,138-139].

А.А. Ивакин, рассматривая вопрос о субъектах права, отмечает, что следует отличать субъекта права от субъекта правоотношений. Указанный факт обосновывается тем, что субъект права имеет потенциальную способность вступать в правоотношения как фактический участник правовых связей, а в конкретном случае субъект права может и не быть участником правоотношений. К примеру, если гражданин не совершает административных правонарушений, то он не является субъектом административно-деликтных отношений [8].

Следует отметить, что вопрос о субъектах административного права является одним из важнейших, так как речь идет об участниках административно-правовых отношений, принимающих участие в решении задач и осуществлении многочисленных функций исполнительной власти [12].

В административном праве под субъектом административно-правовых отношений понимают носителя прав и обязанностей в сфере государственного управления, которые предусмотрены административно-правовыми нормами, способного реализовывать предоставленные права, а положенные обязанности выполнять [4,122-123]. На этом основании, как отмечают некоторые исследователи, «претендент» на статус субъекта административного права по своим особенностям потенциально способен быть носителем субъективных прав и обязанностей в сфере государственного управления, то есть должен иметь комплекс социальных предпосылок, позволяющих предоставить ему субъективные права и обязанности. К таким особенностям (социальным предпосылкам) относятся: а) внешняя обособленность, которая характеризуется наличием системообразующих признаков; б) персонификация в общественном отношении управленческого типа, то есть выступление в виде единого лица - персоны; в) способность выражать и осуществлять персонифицированную волю в отношениях с государством или государственную волю в процессе административно-правового регулирования общественных отношений; г) кроме того, нести ответственность за совершение противоправных действий или совершение правонарушений [9]. Более того, «претендент», имеющий названные особенности, получает статус субъекта только в том случае, если государство, используя административно-правовые нормы, делает его носителем прав и обязанностей, которые реализуются последним в сфере государственного управления.

Как отмечает А.Ю. Якимов, под субъектом права целесообразно понимать абстрактное лицо (физическое или юридическое), предусмотренное правовыми нормами, которое наделено определенным объемом абстрактных юридических прав и обязанностей [20,10].

Необходимо отметить, что субъект административного права выступает в качестве одной из сторон публичной управленческой деятельности. В рамках этих отношений он наделяется официальными правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения. Реализация прав, установленных за субъектом административного права, и выполнение им определенных обязанностей происходят в рамках конкретного правоотношения [12]. По мнению Ю.Н. Старилова, субъекты административного права могут реализовывать свой правовой статус в рамках следующих четырех крупнейших блоков возникающих правоотношений.

Во-первых, в организационно-управленческом праве - посредством формирования правоотношений по общей организации вопросов управления в различных отраслях и сферах управленческой деятельности.

Во-вторых, в управленческом процессе, т.е. в рамках использования управленческих процедур, подготовки и принятия правовых актов управления и применения иных административно-правовых форм и методов.

В-третьих, в административном процессе, т.е. в системе отношений по поводу обеспечения судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

В-четвертых, в административно-деликтном праве, т.е. в системе отношений, возникающих в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим правовые нормы [4,22-23].

Исходя из вышеизложенного, можно придти к выводу, что субъект административного права - это участник административно-правовых отношений, в которые он вступает либо по своему собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой. К примеру, обжалование гражданином постановления органов исполнительной власти в суд нужной инстанции в случае нарушения его прав и свобод. Но, вместе с тем, гражданин может и не обжаловать данное постановление в силу того, что должностное лицо, занимающее в органе исполнительной власти государственную должность государственной службы, в соответствии с законодательством обязано защищать права и свободы граждан, а в необходимых случаях принимать соответствующие меры по их обеспечению [12].

Общественные объединения, являясь полноценными субъектами права, имеют свои особенности правового регулирования в зависимости от организационно-правовых форм и видов. Вместе с тем они обладают специальной правоспособностью, т.е. вправе осуществлять только те виды деятельности, которые указаны в их уставе [11]. Другими словами, условием для их участия в административно-правовых отношениях является наличие административной правосубъектности. Обычно ее рассматривают в качестве взаимосвязи двух элементов: административной правоспособности и административной дееспособности. Правоспособность и дееспособность субъекта административного права изменяется в зависимости от его конкретного административно-правового статуса. В свою очередь, правосубъектность включает в себя правоспособность - способность субъекта быть носителем прав и обязанностей, и дееспособность - способность своими действиями осуществлять принадлежащие ему права и обязанности.

Как отмечают некоторые исследователи, субъект административного права должен не только обладать дееспособностью и правоспособностью, но и обеспечивать реальность смысла административного управления, обеспечивать соответствующее поведение управляемых участников управленческого процесса посредством выражения воли, мышления, взаимной коммуникации, полномочий. Таким образом, отсутствие одного из элементов статуса приводит к отсутствию правосубъектности [8].

Кроме того, необходимо отметить, что признание общественных объединений субъектом административного права происходит ввиду распространения на них действия административно-правовых актов. Каждый субъект в силу самого действия законодательных актов, т. е. независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает правосубъектностью. Поэтому такая правосубъектность имеет особое, основополагающее значение для правового регулирования поведения граждан, организаций, деятельности соответствующих государственных (муниципальных) органов: она (правосубъектность) служит предпосылкой взаимоотношений между ними, отчасти определяет действия лица, организации, государственного

органа в конкретных административных отношениях [16,54].

Известно, что в юридической литературе субъекты права подразделяются на два вида: индивиды (физические лица) и организации. Но эта классификация, однако, не охватывает всего многообразия субъектов правоотношений в сегодняшней жизни. Наиболее емкая и отражающая специфику современного понимания субъектов права классификация предложена рядом ученых. Она предусматривает разделение субъектов на следующие три группы: индивиды (физические лица), организации и социальные общности [19,417].

Также отмечается, что к организациям как субъектам правоотношений относятся государственные и негосударственные организации, государство в целом. К социальным общностям А.В. Стерлигов относит народ, нацию, население определенного региона или населенного пункта, трудовой коллектив [16, 35]. Целесообразно было бы говорить об индивидуальных и коллективных субъектах права, отмечает Д.Н. Бахрах. С понятием «гражданин» связана определенная совокупность прав и обязанностей. Но индивид может быть и студентом, и военнослужащим, и поднадзорным. Однако это на правовом статусе гражданина отразиться не может. Поэтому предлагается назвать группу таких субъектов «индивидуальные субъекты» административного права [5]. Другая группа субъектов, кроме организаций, включает и их структурные подразделения (цех, магазин), и трудовые коллективы. Поэтому второй тип субъектов административного права предпочтительнее называть коллективными, ибо такое название более точно отражает состав этой общности и критерии классификации [5]. По мнению Д.Н. Бахраха, коллективные субъекты - это организованные, обособленные, самоуправляемые группы, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое целое. Автор также отмечает, что явление коллективных субъектов персонифицировано. Как правило, коллектив объединен каким-то интересом, целью, он функционально дифференцирован, действует на законном основании, имеет свои механизмы управления. Коллективное образование в административно-правовых отношениях действует от своего имени, на него как на определенную целостность возлагаются обязанности, ему предоставляются права, но вместе с тем он обезличивает конкретных людей. Поэтому изменения в личном составе не влияют на его название, правовое положение и не отражаются на его правосубъектности. Другое мнение у Ю.Н. Старилова, который отмечает, что под коллективными субъектами административного права понимается группа людей, являющихся организациями. Организация - совокупность индивидуумов, обладающая следующими признаками: осуществление деятельности в соответствии с установленными задачами; определение целей и задач; наличие основной деятельности; наличие соответствующих процедур (правил) деятельности; наличие структуры; наличие нормативного установления компетенции и полномочий и т.д. Все организации подразделяются автором на государственные и негосударственные, при этом к числу первых относятся государственные органы [10,426].

Рассматривая этот вопрос, другие ученые отмечают, что общественные объединения являются частными субъектами административного права. А.М. Волков и С.А. Дугенец отмечают, что в механизме государственного управления при

классификации субъектов административного права правильное было бы рассматривать их правовое положение. По их мнению, целесообразнее было бы говорить о субъектах, наделенных государственно-властными полномочиями, и субъектах, таковыми не наделенных, т. е. первая группа субъектов - это властные (публичные) субъекты, а вторая - невластные (частные) [6,51].

В ходе детального анализа всех изложенных мнений становится очевидным, что общественные объединения являются невластными субъектами административного права, которые имеют определенные права и обязанности в сфере управленческих отношений, а их административно-правовой статус определяется нормами административного права.

Общественные объединения являются одним из наиболее активных участников социально-экономических преобразований, и проводимые политические и правовые реформы в любой стране должны опираться на современную теоретическую концепцию их административно-правового положения.

Рассмотрение административного статуса общественных объединений позволит раскрыть их роль в механизме доступа граждан к институтам государственной власти, а также преодолеть имеющиеся противоречия при взаимодействии исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества.

Однако надо иметь в виду, что определение деятельности общественных объединений как невластного субъекта административного права требует раскрытия понятия общественных объединений. Определение понятия общественных объединений дает возможность выявить их сущность и создает основу для определения правового статуса таких объединений.

Вопрос понятия общественных объединений как невластного субъекта общественных отношений в современной юридической литературе имеет неоднозначную трактовку. Если в некоторых случаях они определяются по кругу возможностей, прав и обязанностей, то в других они определяются гарантируемыми нормами права. В то же время, определение понятия общественных объединений зависит и от их организационно-правовых форм. Известно, что общественные объединения весьма разнообразны и различаются по целям, задачам, содержанию деятельности и формам.

В мировой практике используется множество понятий: некоммерческая организация, неприбыльные организации, общественные организации, гражданские организации, организации гражданского общества, добровольные организации, неправительственные организации, благотворительные организации, общинные организации, организации третьего сектора и другие. Использование того или иного понятия прежде всего зависит от того, какой компонент наиболее значим в той или иной реальной жизненной ситуации.

В соответствии со ст. 5 закона Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов, для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Такое определение совпадает с мнением некоторых ученых. Они также отмечают: добровольность, самоуправляемость, некоммерческий характер таких формирований, инициативу граждан, объединившихся на основе общности интересов, реализацию общих целей, указанных в уставе общественного объединения [13,150].

А.В. Стерлигов утверждает, что некоммерческая организация - это существующая обособленно от государства и не обладающая властными полномочиями самостоятельная и самоуправляющаяся организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, созданная гражданами для удовлетворения их общих интересов (запросов) внутри объединения и для достижения общих целей во внешней среде методами и средствами, отвечающими природе такой организации и не противоречащими закону [16,16].

Другое понятие общественных объединений как формы некоммерческих организаций раскрывают Томас Вульф, Дж. Блек, Леон Дюги и др [18]. По их мнению, «под термином «некоммерческая организация» понимаются негосударственные юридические лица, учрежденные в установленном порядке в соответствии с законами штатов, как, например, благотворительные организации или корпорации, не извлекающие прибыли из своей деятельности, а призванные оказывать определенные услуги обществу и освобожденные от налогов» [18]. Таких определений понятия общественного объединения или организации в современной практике встречается немало, и, следовательно, оно рассматривается по-разному. По мнению этих авторов, общественными объединениями признаются добровольные объединения граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей [14,112].

Согласно гражданскому законодательству Республики Таджикистан, общественными объединениями признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей [7].

Таким образом, на основании изложенного можно определить, что законодательством понятие общественного объединения характеризуется как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан. Указанная инициатива объединяет граждан на основе общности их интересов и для реализации гражданами их общих целей. В свою очередь право граждан на объединение реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через общественные объединения. Имея в виду приведенные факты и указанные понятия общественных объединений, приходим к выводу, что:

1. Под общественным объединением понимается самоуправляемый невластный субъект административного права, созданный на законных основаниях, основанный добровольностью всех членов, действующий в законных уставных целях и обладающий правосубъектностью, направленной на реализацию целей и задач путем участия в государственном управлении.

2. Представляется, что признание общественных объединений как невластных субъектов административного права происходит ввиду распространения на них действия совокупности административно-правовых актов. В силу их действия

общественное объединение как субъект права обладает комплексом целей, задач, функций, прав, обязанностей и ответственности, которые составляют содержание его административной правосубъектности, независимо от участия в тех или иных правоотношениях. Следовательно, для административно-правового регулирования деятельности общественных объединений такая правосубъектность имеет особое, основополагающее значение и может служить предпосылкой возникновения правоотношений между ними и органами государственного управления.

Список использованной литературы:

1. Алексеев С.С. *Общая теория права*. Т.2. -М., 1982. -360 с.
2. *Административное право России: Учебник / отв. ред. Н.Ю. Хаманева.* – М.: Проспект, 2011. – 368 с.
3. Бахрах Д.Н. *Система субъектов советского административного права // Сов. гос. и право.* -1986. -№ 2. -С. 41.
4. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. *Административное право: Учебник для вузов.* -М.: Норма, 2008. -816 с.
5. Бахрах Д. Н. *Коллективные субъекты административного права. //Правоведение.* -№ 3. -1991. - С. 66-73.
6. Волков А.М., Дугенец А.С. *Административное право: Учебник.* – М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М., 2012. -288с.
7. *Гражданский кодекс Республики Таджикистан. Часть первая, принят законом от 30 июня 1999, №803 // АМО РТ.* -1999. -№ 6, ст. 153.
8. Ивакин А.А. *Административно-правовое регулирование деятельности общественных объединений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право.* - 2008. -№ 1.
9. Ивакин А.А. *Административно-правовое положение общественных объединений Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ивакин Александр Александрович.* – М., 2009. -214с.
10. *Курс общего административного права. Стариков Ю.Н. В 3т. Т.1: История, наука, предмет. Нормы. Субъекты.* -М., 2002. -426 с.
11. Лысенко В.В. *Гражданское общество и неправительственные организации: внутригосударственный и международно-правовой статус //Конституционное и муниципальное право.* -2008.-№ 13.
12. Мелехин А.В. *Административное право Российской Федерации: Курс лекций. Подготовлен для системы Консультант Плюс,* 2009.
13. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. *Административное право Российской Федерации / Под. ред. Л.Л. Попова: Учебник.* -М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. -467с.
14. *Некоммерческое право: (учебное пособие) /Под общей редакцией Н.А. Идрисова, У.Ю. Пак.* -Бишкек.: Т. ДЕМИ, 2006. -240с.
15. *Роль концепции неокорпоративизма в определении роли саморегулируемых ассоциаций в системе регулирования отмечается и в английской правовой литературе. См.: J. Black. Constitutionalising Self-Regulation // Modern Law Review. January 1996. С. 27.*
16. Стерлигов А.В. *Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Стерлигов Алексей Васильевич.* – Хабаровск, 2002. -225с.

17. Сырых В.М. *Теория государства и права: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп.* -М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2004. -704с.

18. Томас Вульф. *Управление некоммерческой организацией*. URL: http://www.democracy.ru/library/articles/1996-16_r1-r11.html. (дата обращения: 12.10.2012).

19. *Теория государства и права: Учебник /Под ред. В.К. Бабаева.* -М., 1999. -С. 417.

20. Якимов А.Ю. *Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право.* -2003. -№ 4. -С. 7.

Г.Б. Санавваров, А.М. Волков

Общественные объединения как субъекты административно-правовых отношений

Ключевые слова: административное право, субъект права, общественные объединения, административно-правовой статус, административно-правовые отношения, правосубъектность, некоммерческие организации

В статье рассматриваются общественные объединения как субъекты административно-правовых отношений, их административно-правовой статус. Дается определение общественного объединения как самоуправляемого невластного субъекта административного права.

G.B. Sanavvarov, A.M. Volkov

Social Associations as Subjects of Administrative-Legal Relations

Key words: administrative law, social associations, administrative-legal status, administrative-legal relations, legality of rights in reference to subjects, non-commerce organizations

The article dwells on social associations as subjects of administrative-legal relations, on their administrative-legal status. The authors of the article give a definition of a social association as a self-governed subject of administrative law being out of the reach of any other authorities.