

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОЯВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОМУКЕЕВА Н.А.
Соискатель КГЮА
ualibrary@mail.ru

В данной статье рассматриваются основные аспекты проявления административной правосубъектности некоммерческих организаций

This article discusses the main aspects of personality manifestations of administrative non-profit organizations

Признание некоммерческих организаций субъектом административного права происходит в виду распространения на нее действия административно-правовых актов. Каждый субъект в силу самого действия названных законодательных актов, обладает определенным комплексом прав и обязанностей, которые составляют содержание административной правосубъектности, или административно-правовой статус данной организации. Поэтому такая правосубъектность имеет особое, основополагающее значение для правового регулирования поведения граждан, организаций, деятельности соответствующих государственных (муниципальных) органов: она (правосубъектность) служит предпосылкой взаимоотношения между ними, отчасти определяет действия лица, организации, государственного органа в конкретных административных отношениях [1, с. 130].

В соответствии со ст. 6 Всеобщей Декларации прав человека, «каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности» [2, с. 415]. По мнению автора, при решении вопроса о первичности субъектов права, следует согласиться с С.С.Юрьевым [3, с. 55], в том, что правосубъектность организаций всегда вторична, и основывается на правосубъектности индивида. Данное утверждение следует признать справедливым и в отношении социальных общностей.

Общеизвестно, что правоспособность юридических лиц – это обеспеченная правом возможность иметь права и приобретать обязанности. Для реализации своих прав и несения обязанностей, осуществления какой-либо деятельности как физическое, так и юридическое лицо должно быть дееспособным.

Право- и дееспособность (правосубъектность) можно охарактеризовать набором видов деятельности, кругом сделок, а также комплексом личных прав, которые могут организацией осуществляться, совершаться и ей принадлежать.

В разные исторические периоды содержание правосубъектности, ее наполнение было различным. Так, в средние века города, коллегии, цеха, товарищества и подобные им организации в соответствии с особыми актами монархов, парламентов и правительств становились субъектами. Этим образованиям даровались права и привилегии, набор и состав которых был весьма разнообразен. Общего понятия и единого содержания правоспособности не было.

В Новое время круг организаций, способных стать субъектами общественных отношений, значительно расширился. Для получения статуса акт высшей власти уже не требовался, – во всяком случае, в обязательном порядке, в качестве правила. Впервые содержание правоспособности в достаточно полной мере было определено и закреплено в законодательных актах европейских стран в XIX – начале XX вв. Однако закон определял и строго ограничивал сферы деятельности и виды сделок, разрешенных юридическим лицам. Такая правоспособность организаций получила наименование **специальной** [4, с. 38].

Постепенно, с развитием рыночных отношений, за организациями закреплялось право заниматься различными видами деятельности, совершать любые сделки, прямо не запрещенные законом, приобретать различные права и обязанности, не противоречащие сущности понятия юридического лица, т.е. организации, обладающие статусом юридического лица, обрели **общую правоспособность**.

Поскольку конструкция юридического лица предоставляет законодателю возможность закреплять за организацией практически любой объем правомочий, то наполнение правоспособности целиком зависит от конкретных условий, сложившихся в той или иной стране, от ее правовой системы, истории, традиций, а также состояния экономики и общественной жизни. Кроме того, на определение реальных полномочий организации существенное влияние стала оказывать так называемая «правовая инженерия» – постановка целей и задач политического и социально-экономического развития страны, выработка правовых средств и

методов их достижения и решения и, соответственно, создание (применение) различных правовых инструментов, конструкций и фикций.

Юридические лица в России, и во всех странах СНГ, до недавнего времени могли обладать лишь специальной правоспособностью, что, несомненно, сдерживало развитие рыночных отношений. Новый Гражданский кодекс РФ 1995 года наделил частные коммерческие организации общей правоспособностью [5, с. 120]. Было бы ошибочным, однако, полагать, что теперь правоспособность юридических лиц носит, по общему правилу, универсальный характер. По мнению А.П.Сергеева и Ю.П.Толстого, анализ ст. 49 ГК РФ показывает, что общим принципом для всех юридических лиц, как и прежде, остается специальная правоспособность. Общая же правоспособность носит характер исключения из общего правила (которое, как известно, не может толковаться расширительно) и действует лишь в отношении коммерческих негосударственных юридических лиц [6, с. 121]. Этот вывод ничуть не колеблет даже тот факт, что ныне такие организации составляют численное большинство в России.

В Казахстане, законодатели сохранили специальную правоспособность в отношении государственных предприятий, в уставах которых определяются предмет и цели их деятельности (ст. 103-104 ГК РК). Причем сделка, нарушающая специальную правоспособность организации, т.е. совершенная в противоречии с целями деятельности, определенно ограниченными Гражданским кодексом, иными законодательными актами или учредительными документами, либо совершенная с нарушением уставной компетенции ее органа (внеуставные), иногда называемые сделками «*ultra vires*», может быть признана недействительной по иску собственника имущества организации (п. 11 ст. 159 ГК РК) [7, с. 202-203].

На наш взгляд сохранение специальной правоспособности за многими видами юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций не только оправданно, но и необходимо, поскольку, во-первых, создавая некоммерческую организацию, ее учредители преследуют как правило, социальные, благотворительные, культурные, образовательные, научные и иные общепользные цели, которые определяются в учредительных документах.

Во-вторых, некоммерческая организация может заниматься предпринимательской деятельностью лишь постольку, поскольку эта деятельность соответствует целям, ради которых она была создана, и способствует их достижению.

В-третьих, государство осуществляет контроль за деятельностью некоммерческих организаций, и если в ходе мероприятий по проверке той или иной некоммерческой организации будут установлены факты неоднократного совершения сделок, выходящих за пределы предмета и целей деятельности, определенной ее уставом, то сделка организации признается недействительной по решению суда на основании представлений государственных органов, осуществляющих контроль или надзор за деятельностью юридического лица (ст. 194 ГК РК).

По мнению И.П.Грешникова, из анализа казахского законодательства видно, что если при проверке некоммерческой организации устанавливаются факты совершения сделок, выходящих за пределы предмета и целей деятельности, установленных ее уставом, то деятельность организации «может быть приостановлена на срок от трех до шести месяцев по решению суда на основании представлений органов прокуратуры [8, с. 162].

В случае приостановления деятельности некоммерческой организации ей запрещается заниматься деятельностью, предусмотренной учредительными документами. Приостанавливается также ее право пользоваться банковскими счетами, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате ее деятельности, и уплаты штрафов. Если в течение установленного срока приостановления деятельности некоммерческая организация устраняет нарушения, послужившие основанием приостановления ее деятельности, то после окончания указанного срока некоммерческая организация возобновляет свою деятельность. В случае неустранения некоммерческой организацией нарушений, органы прокуратуры вправе обратиться в суд с заявлением о ее ликвидации» (п. 1, 2, 3 ст. 42 Закона РК «О некоммерческих организациях»).

В этой связи, И.П.Грешников пишет, что «положения Закона РК «О некоммерческих организациях», касающиеся правоспособности некоммерческих организаций, – это отход от принципов права в сторону произвола государственных чиновников и необоснованного вмешательства государства в частные дела граждан, общественную сферу. Данный Закон не только вводит специальную, ограниченную правоспособность для всех без исключения некоммерческих организаций, но и предусматривает жесткие санкции за нарушение режима специальной правоспособности, вплоть до инициации процесса ликвидации некоммерческой организации [9, с. 161-163].

На наш взгляд, правоспособность организации может быть реально сужена путем запрета или ограничения ее прав на занятие определенной деятельностью. Подобные ограничения вводятся законодательными актами и не зависят от организационно-правовой формы, субъекта собственности ее

имущества (государства и частного лица). Считаем, что если правосубъектность любой организации, в том числе и некоммерческой, определенно ограничена ее уставом, то при нарушении подобных норм ответственность должна наступать не по воле государственных органов (прокуратуры), а преимущественно по воле тех, кто такие ограничения предусмотрел, т.е. по инициативе учредителей.

По мнению Сергеева А.П., освобождение некоммерческих организаций от любых уставных ограничений, предоставление ей полной свободы действий привело бы к игнорированию интересов учредителей. Аналогичным образом и государство, закрепляя за государственным предприятием свое имущество, заинтересовано в его использовании по определенному назначению в соответствии с предметом деятельности, который определен уставом предприятия [10, с. 120].

На наш взгляд, применительно к некоммерческим организациям со специальной правоспособностью важно разграничивать предмет их уставной деятельности и конкретные правомочия по осуществлению этой деятельности. Так, торговля не входит в предмет уставной деятельности религиозной организации. Однако право совершения сделок купли-продажи (к примеру, культового инвентаря) у таких организаций не оспаривается, если это необходимо для ведения их основной деятельности. Таким образом, в сфере гражданского оборота конкретные правомочия организации со специальной правоспособностью могут быть шире предмета ее уставной деятельности.

Согласно п. 4 ст. 87 ГК КР в учредительных документах некоммерческой организации должны быть указаны цели и предмет деятельности. Цели деятельности некоммерческой организации определены в ст. 12 Закона КР «О некоммерческих организациях» и могут быть расширены в учредительных документах.

Перечень целей деятельности, указанный в учредительных документах, должен быть исчерпывающим. Что касается предмета деятельности (видов деятельности), то на практике нередко возникает вопрос, должен ли быть исчерпывающим перечень видов деятельности или же допустима формулировка «и иные виды деятельности, соответствующие целям деятельности организации».

Представляется, что данный перечень видов деятельности может и не являться исчерпывающим (законченным), однако, при совершении каждой конкретной сделки необходимо оценивать ее на соответствие целям деятельности некоммерческой организации.

В связи с этим возникает вопрос о содержании специальной правоспособности некоммерческих организаций и о средствах обозначения контуров правоспособности некоммерческой организации. Достаточно ли указания лишь на цель создания организации либо на цель создания организации и предмет ее деятельности? Необходимо ли конкретное перечисление всего многообразия видов деятельности такой организации?

В зависимости от ответа на поставленный вопрос в научной юридической литературе сложились два мнения. Такие ученые, как М.И. Брагинский, С.Н.Братусь, В.Викулин, И.В.Елисеев, В.А.Рахмилович., Г.Тосунян, К.Б.Ярошенко указывают, что содержание специальной правоспособности определяется соответствием деятельности юридического лица целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах.

В.В.Лаптев предлагает включать в содержание специальной правоспособности юридического лица не только такие юридически значимые действия, которые соответствуют целям, предусмотренным в уставе или ином учредительном документе, но и предмету его деятельности [11, с. 45].

Другой взгляд на поставленную проблему сводится к утверждению, что все виды деятельности, которые некоммерческая организация вправе осуществлять, должны быть прямо перечислены в учредительных документах [12, с. 20].

Существующая дилемма возникла не случайно. Действительно, в одном месте в Гражданских кодексах многих стран СНГ, содержится упоминание о «цели деятельности», «цели деятельности и видах деятельности» (п.1 ст. 85 ГК КР; п. 1 ст. 49 ГК РФ), а в другом месте о «предмете и цели деятельности», «предмете и определенной цели деятельности» (п. 4 ст. 87 ГК КР; п. 2 ст. 52 ГК РФ) юридического лица. В п. 2 ст. 10 Закона КР о некоммерческих организациях в числе сведений, которые должны быть в обязательном порядке отражены в учредительных документах некоммерческой организации, называются «предмет и цель деятельности» такой организации.

Такая непоследовательность, имеющая место в законодательной практике породила, в конечном счете, разноречивые мнения по поводу оптимальности выбора средств для определения объема правоспособности некоммерческой организации. Необходимость включения в уставные документы положения о «цели и предмете» деятельности некоммерческой организации не подвергается сомнениям, ибо тем самым выполняется одно из императивных предписаний законодателя. Тем не менее, при проведении научного исследования феномена «специальной правоспособности некоммерческих организаций» нельзя только пассивно следовать за теми или иными постулатами, содержащимися, в законе. Действительно, пусть, даже законодатель прав, но разве недопущение не нуждается в соответствующем научном обосновании? А

такого обоснования в современной науке ни административного, ни гражданского права, обнаружить не удастся, как, впрочем, опровержения тоже. Дело в том, что для обоснования необходимости включения критериев «цели и предмета» или только «цели» деятельности для уяснения объема правоспособности некоммерческой организации необходимо выйти за границы традиционного знания о правовых явлениях и встать на методологические позиции деятельностного подхода, рассмотреть содержание категории «деятельность».

Деятельность – это активность субъекта, через нее субъект вступает в контакт и вместе с тем противопоставляет себя объекту. Ее содержание составляют процессы познания и преобразования природной социальной действительности с целью удовлетворения общественных и индивидуальных потребностей и самореализации сущностных сил человека.

Следовательно, деятельностью является не только активное, но и целенаправленное воздействие субъекта на объект посредством использования соответствующих средств (орудий, методов, приемов и т.д.). Активное преобразование предметов и процессов реального мира без соответствующего замысла невозможно. Деятельность в этом смысле есть всегда реализация той или иной цели. Цель выступает как организующий базис деятельности, поскольку развертывание последней от начала до конца направляется целевыми установками. Через отношение к цели соответственно определяются средства и способ деятельности. Помимо целей и средств в структуру всякой деятельности принято включать ее результат. Если цель представляет собой внутренний побуждающий мотив деятельности, то результат является следствием использования средств деятельности. Только средство переводит цель в результат. Предмет, на который направлена деятельность, претерпевает изменение своей первоначальной формы исключительно в результате использования средств деятельности.

Таким образом, всякая деятельность представляет собой единство двух сторон внешней и внутренней. Внутренняя сторона деятельности содержит в себе идеальное в виде, прежде всего цели, постановка которой осуществляется в ходе постижения и овладения предметами и процессами внешнего мира. Внешняя сторона деятельности есть физическая активность – активное, которая направлена на ее внешнее окружение, и которую можно наблюдать и фиксировать. Материальный компонент деятельности находит свое выражение в виде предмета и средств деятельности. При этом внутренняя и внешняя стороны деятельности взаимосвязаны между собой.

Для окончательного выведения общей дефиниции «деятельность некоммерческих организаций» следует вспомнить одно существенное замечание, сделанное А.Н. Леонтьевым, по поводу расчленения деятельности на ряд последовательных действий, каждое из которых направлено на достижение конкретной цели: «... действия осуществляющие деятельность, побуждаются ее мотивом, но являются направленными на цель» [13, с. 104].

Теперь можно сформулировать искомое определение. Деятельность некоммерческой организации – это ее активность (состоящая из отдельных действий, предмета и средств деятельности), направленная на реализацию уставных целей.

Зададимся вопросом: каким эвристическим значением для целей нашего исследования обладает предложенное определение?

Как нам представляется важнейшим критерием, позволяющим отличать одну деятельность от другой, является различие в целях деятельности. Все остальное может совпадать, а именно: предметы, средства, характер активности, последствия отдельных действий, но если цели деятельности разные, то мы имеем дело с двумя различными деятельностями. По этой причине законодатель устанавливает неременное требование об указании в учредительных документах некоммерческой организации на цель деятельности такой организации. Ведь именно с помощью целеполагания учредитель, по собственному волеию, очерчивает общие демаркационные контуры будущих правовых возможностей субъекта административного права, задает ему деятельностную программу, объем которой и составляет специальную правоспособность некоммерческой организации. Благодаря четко сформулированной цели у нас появляется объективный критерий разграничения между особенностями деятельности данной некоммерческой организации и другой некоммерческой организации, а также другими, коммерческими организациями.

Цель деятельности некоммерческой организации в указанном смысле настолько важна, что, когда речь заходит о законодательной технике, то нельзя не упомянуть о таком ее нюансе, как-то: в связке «цель и предмет» деятельности на первое место законодатель всегда ставит «цель», а потом уже добавляет «... и предмет» деятельности, а в иных случаях ограничивается указанием только на «цель» деятельности некоммерческой организации.

Другим критерием, подлежащим обязательному отражению в учредительных документах некоммерческих организаций является предмет деятельности. В действующем законодательстве его содержание, как известно, не раскрывается.

Под «предметом (лат. *objectum* – предмет, от лат. *objicio* – бросаю вперед, противопоставляю) деятельности» принято понимать некоторую целостность, выделенную из мира объектов в процессе человеческой деятельности и познания. На предмет (другими словами, на явление, процесс или их отдельные стороны, существующие в реальной действительности) направлена человеческая деятельность с целью его (их) преобразования. Однако, преобразование предметов невозможно без их постижения и овладения, что достигается лишь в процессе их познания. Поэтому предмет деятельности противостоит субъекту в его предметно-теоретической и познавательной деятельности.

На наш взгляд, «предмет деятельности» некоммерческих организаций не может отождествляться с «видами деятельности» по следующим соображениям. Во-первых, предмет деятельности некоммерческой организации – это то, на что направлена ее деятельность. Если предметом такой деятельности являются «виды деятельности», то, следовательно, на них и должна быть направлена деятельность некоммерческой организации, но тогда получается, что предметом своей деятельности некоммерческая организация имеет свою же деятельность, а точнее отдельные действия, которые в своей совокупности составляют ее виды. Такое определение предмета деятельности некоммерческой организации является тавтологичным, т. е. определяет то же через то же, а тем самым не несет никакой новой информации об употреблении рассматриваемого термина. «Предмет деятельности» некоммерческой организации составляет ее «деятельность», а «деятельность» некоммерческой организации является ее предметом». Выходит то, что называется в логике «*circulus vitiosus*» – порочная ошибка, состоящая в том, что в определение скрытым образом вводится само определяемое понятие.

Следовательно, «виды деятельности» некоммерческой организации не могут быть «предметом» деятельности этой же организации, потому что они входят в состав деятельности в качестве ряда последовательных действий, каждое из которых направлено на достижение конкретной цели, а, в целом, конечного результата. Правильнее было бы на наш взгляд, назвать такие «виды деятельности» не «предметом», а «средствами деятельности». Средства деятельности – это то, при помощи чего достигается результат, конечная цель всякой деятельности. Терминологическая неясность, имеющая место в ГК КР, а также в законах, должна быть преодолена и на место понятийного ряда цель и предмет деятельности некоммерческой организации должна появиться более точная формулировка, отражающая специфику правового статуса такой организации, а именно; «цель и средства деятельности некоммерческой организации». Если цель позволяет с достаточной степенью ясности отграничить деятельность данной некоммерческой организации от деятельности другой некоммерческой или коммерческой организации, то средства, указание на то, как именно должна протекать деятельность. Деятельность некоммерческой организации в зависимости от применяемых средств становится еще более специфичной, уникальной. Вряд ли то же самое можно сказать о предмете деятельности некоммерческих организаций. «Предмет» не дает в полной мере проявиться специфики деятельности некоммерческой организации, в такой же мере как позволяют сделать это «средства». Ведь предмет – это то, на что направлена деятельность, и у подавляющего большинства организаций он один и тот же (например, осуществление предпринимательской деятельности). А раз так, то зачем, спрашивается, его указывать, если на него ссылаются практически все? Может быть, было бы разумнее оговаривать в уставе именно те виды деятельности, которыми не вправе заниматься некоммерческие организации? В этом есть свой смысл, потому что, изучая уставные документы некоммерческой организации, удивляешься, сколько видов деятельности собирается «на бумаге» осуществлять такая организация. Это, однако, не глупость какая-то, а делается такое исключительно из потребностей практической жизни. Учредители, опасаясь, что в будущем, если придется переориентировать деятельность некоммерческой организации на другие сферы, то в уставе может не оказаться нужного вида деятельности припасенного загодя, и придется, либо отказаться от упущенных возможностей, либо готовить свои уставные документы к перерегистрации в компетентных органах. В этой связи сетования некоторых ученых-правоведов по поводу чрезмерного увлечения учредителей перечислением как можно большего числа видов деятельности в уставе звучат как робкие голоса людей, не понимающих логики рыночных реалий. Напротив, раз так сконструировано ныне действующее законодательство о некоммерческих организациях, нужно таких предусмотрительных учредителей хвалить, а если кто-то из них обратится за консультацией, то настоятельно рекомендовать ему этих самых видов деятельности включать в уставные документы, так много, насколько хватит у них воображения, так как загодя припасенный вид деятельности может очень пригодиться в недалеком будущем.

Литература:

1. **Корнев, А.П.** Административное право России: [Текст] / А.П. Корнев // Учебник. В 3-х ч. Ч. 1. М., 1997. С. 130; Винницкий. Д.В. Субъекты налогового права. М, 2000. С.22.; Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. - С.347, 430; Общая теория государства и права. Под ред. В.В.Лазарева. М, 1994. -С. 147-148; Курс международного права. 1989. Т. 1. С. 156-159.
2. СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. [Текст] / М., 1989. – С. 415.
3. **Юрьев, С.С.** Правовой статус общественных объединений. [Текст] / С.С. Юрьев // - М., 1995. - С. 55.
4. Гражданское право (часть Особенная). Керезбеков К.К., Омукеева Н.А., Джакшылык кызы Г., [Текст] / Учебное-методическое пособие - Б.: 2004. С. 38.
5. Гражданское право: Учебник. – Ч.1. [Текст] / – Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. – М., 2004. С. 120.
6. Гражданское право: [Текст] / Учебник. – Ч.1. – Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. – М., 2004. С. 121.
7. Гражданское право: [Текст] / Учеб.пособие / Под ред А.Г.Диденко. Алматы, 1999. С. 202-203.
8. **Грешников, И.П.** Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. [Текст] / И.П. Грешников // – С.-П. Юридический Центр Пресс–2002. С. 162.
9. **Грешников, И.П.** Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. [Текст] / И.П. Грешников // – С.-П. Юридический Центр Пресс–2002. С. 161-163.
10. Гражданское право: [Текст] / Учебник. – Ч.1. – Изд. 6, перераб. и доп. / Под ред. А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. – М., 2008. С. 120.
11. **Лаптев, В.В.** Предпринимательское право: понятие и субъекты. [Текст] / В.В Лаптев // М., 1997. С. 45.
12. **Соловьев, С.В., Тихомиров, М.Ю.** Некоммерческие организации: правовое положение, законодательство, учредительный документы. [Текст] / С.В. Соловьев, М.Ю. Тихомиров // М., 1998. С.20.
13. **Леонтьев, А.Н.** Деятельность. Сознание. Личность. [Текст] / А.Н. Леонтьев // М. 1975. С. 104.