

На правах рукописи

УТКИН РОМАН ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЯХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ВОПРОСЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)

Специальность 12.00.02

конституционное право; муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань, 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Архангельский государственный технический университет»

Научный руководитель:	доктор юридических наук, профессор Малый Александр Федорович
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Кочев Владимир Александрович кандидат юридических наук, доцент Султанов Евгений Батырович
Ведущая организация:	Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского»

Защита состоится 04 октября 2007 года в 14 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Автореферат разослан ___ августа 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент



Хабибуллина Г.Р.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность проблемы. Приоритетом государственного развития современной России провозглашено построение гражданского общества и правового государства. Большинство исследователей едины в оценке российских реформ конца XX века как процесса перехода от тоталитарного общества и государства к демократическому, правовому. Основой государственной политики, равно как и основным требованием для интеграции России в мировое сообщество, является обеспечение реализации основных прав и свобод человека и гражданина. Тематика, связанная с институтами гражданского общества, реализацией прав граждан в этой сфере, заслуживает сегодня, как никогда, более пристального внимания.

В соответствии с общепринятой мировой практикой общественные объединения (негосударственные некоммерческие организации) являются прежде всего выразителями воли гражданского общества, его движущей силой. Уровень реализации прав и интересов членов общества напрямую зависит от степени взаимодействия общественных объединений с государством и миром бизнеса. Это взаимодействие в современной социологии определяется понятием «социальное партнерство», и его развитие рассматривается как приоритетное условие становления гражданского общества. Вместе с тем порядок реализации права граждан на объединение в России по сей день системно не урегулирован, что вызывает необходимость дальнейшей научной разработки системы законодательства о негосударственных некоммерческих организациях.

Характер отношений общественных объединений и государства двойственен. С одной стороны, в демократическом обществе уровень воздействия общественных объединений на государство настолько значителен, что исследова-

тели включают их деятельность в число форм непосредственной демократии¹. С другой стороны, в рамках правового государства право на объединение реализуется гражданами свободно, без вмешательства публичной власти. Регулятором же отношений между государством и гражданским обществом, несомненно, было и остается право. Академик В.С. Нерсесянц отмечает, что цель правового государства состоит в «утверждении правовой формы и правового характера взаимоотношений ... между публичной властью и подвластными субъектами»². Право – отнюдь не совершенный регулятор. Наличие пробелов, противоречий, норм, искажающих сущность регулируемых общественных отношений, актуализирует проведение постоянного научного мониторинга действующего законодательства с целью достижения наибольшего соответствия положений закона и реальных потребностей общества. В связи с этим своевременным и целесообразным является проведение исследования правовой составляющей деятельности общественных объединений с выявлением недостатков действующего законодательства и предложением путей их устранения.

Совокупность правовых актов, принятых в период реформ конца XX – начала XXI века с целью урегулировать порядок функционирования общественных формирований и реализации права на объединение в различных сферах деятельности гражданского общества, не отличается внутренним единством. Стихийность демократических процессов, отсутствие единой программы реформ не позволили создать единую модель законодательства об общественных объединениях. В настоящее время, в условиях укрепления государственности, выработка предложений по формированию такой модели, во многом определяющей порядок взаимоотношений государства и структур гражданского общества, видится весьма актуальной.

Степень научной разработанности темы. Вопросы правового регулирования деятельности общественных объединений в СССР и России изучались, хотя и недостаточно. В числе исследователей советского периода, посвятивших

¹ См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. Учебное пособие.- М.: Изд-во «Ось-89», 1998.- С. 226.

² Нерсесянц В.С. Философия права.- М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997.- С.106.

свои труды общественным организациям, прежде всего следует назвать Ц.А. Ямпольскую – автора работы «Общественные организации в СССР», вышедшей в 1972 году. В книге дан подробный анализ публично-правового статуса общественных объединений в СССР и некоторых социалистических странах, позволяющий получить достаточное представление о данном феномене в момент написания монографии. Ряд основополагающих положений теории общественных объединений в советской правовой науке разработаны в монографии А.И. Щиглика «Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР». Указанное сочинение, как и работа Ц.А. Ямпольской, излишне перегружено идеологически, однако содержит серьезные теоретические разработки по предмету исследования. Изучаемой проблеме посвящались и диссертации, среди которых следует отметить работу И.Н. Рожко «Общественные организации в политической организации советского общества. Системный анализ». Перечисленные труды касались развития института общественных объединений в СССР до 80-х годов XX века и, в силу неразвитости правового регулирования указанного института в советский период, в них недостаточно внимания уделялось вопросам законодательного оформления статуса общественных формирований.

С началом реформ в конце 80-х – начале 90-х годов XX века появляются исследования, целью которых является обзор совокупности общественных формирований, возникших за годы перестройки. Работы и сборники носят, как правило, политологический или исторический характер. Особо следует выделить посвященные данной теме учебные пособия А. Данилова и А. Сунгурова по курсу «Политология». Однако нормативно-правовое регулирование деятельности политических объединений остается за рамками интересов упомянутых авторов.

Следует упомянуть историко-политологические исследования региональных общественных объединений, проведенные А. Цыганковым в Республике Карелия и Ю. Лукиным в Архангельской области. Их работы «К гражданскому обществу», «Пришествие избирателя» (А. Цыганков), «Из истории сопротивления

ления тоталитаризму в СССР» (20 – 80 годы) (Ю. Лукин) содержат развернутую картину формирования системы общественно-политических объединений в советский и постсоветский периоды.

В настоящее время правовое регулирование деятельности общественных объединений носит межотраслевой характер. Право на объединение реализуется через применение норм конституционного, административного, гражданского, финансового права и других отраслей. Этим объясняется повышенный интерес к вопросам правового оформления статуса общественных объединений во второй половине 90-х годов XX века со стороны многих ученых, исследующих различные отрасли права.

В числе крупных работ, раскрывающих конституционно-правовой статус общественных объединений, следует назвать монографии С.А. Авакьяна, А.А. Алиева, Д.А. Малого, С.С. Юрьева.

Общетеоретические вопросы понятия общественного объединения, а также историко-правовые аспекты становления законодательства об общественных объединениях с момента появления данного феномена нашли отражение в публикациях А.А. Даркова и В.З. Гущина. Последний также подробно останавливается на конституционно-правовых аспектах права на объединение. Вопросы совершенствования законодательства об общественных объединениях исследуют Н.И. Калинин, О.А. Кожевников, В.В. Лапаева, В.В. Лысенко, А.В. Орлов и ряд других авторов. Особенности взаимодействия общественных объединений и гражданского общества отражают в своих трудах С.А. Авакьян, В.В. Лысенко, Д.В. Шутько и другие. Статус общественно-политических формирований в России был предметом исследований А.С. Автономова, Ю.А. Веденева, С.Е. Заславского, З.М. Зотовой, Ю.А. Дмитриева, А.Д. Керимова, А.Е. Козлова, А.А. Кондрашева, В.В. Лапаевой, М.Л. Луговской, Д.В. Шутько и целого ряда других ученых. С.А. Боголюбов, М.М. Родионов, В. Михайлов рассматривали вопросы обеспечения противодействия законодательным путем экстремистской деятельности общественных объединений.

Достаточно много публикаций, посвященных вопросам разъяснения положений законодательства об общественных объединениях, а также практики его применения, осуществили во второй половине 90-х годов XX века и в последние годы работники Министерства юстиции и прокуратуры. Здесь особого внимания заслуживают статьи И. Буданова и М. Лозиной, А.Г. Емельянова, А.Г. Жафярова, Т.Е. Мельника, Г.Н. Монахова, Н. Никитиной, Ю.И. Скуратова, В.И. Томаровского.

Множество практической информации по вопросам деятельности некоммерческих организаций содержится в работе Е.А. Абросимовой «Юридические аспекты деятельности некоммерческих организаций», построенной по схеме «вопрос – ответ».

Особенностью большинства исследований является их ориентированность только на современное публикациям законодательство. За пределами исследований, как правило, остается динамика развития и совершенствования правовых актов, изменение концепции общественного объединения, его видов и форм на фоне происходящих в обществе процессов. Недостаточно проанализированы итоги применения тех или иных положений законодательства об общественных объединениях на практике. Не удалось нам встретить и сколь-либо конкретной программы совершенствования действующего законодательства об общественных объединениях.

Современная западная концепция неправительственных организаций нашла отражение в Руководстве по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций, которое подготовлено для Всемирного Банка Международным Центром Некоммерческого Права в 1997 году. Здесь же содержится обширная информация о зарубежном законодательстве в данной сфере.

Вопросам создания и функционирования общественных объединений ряд авторов посвятили свои диссертации. Исследования по данной тематике производились как в политологической, исторической, так и в юридической науке.

Труды по неюридическим специальностям представляют значительный интерес независимо от времени появления. Работа М.И. Кодина, который рассматривает роль общественно-политических объединений в формировании политической элиты, представляет для нас методологическую ценность. В 1997 году по специальности «политология» защищена диссертация О.П.Золотых «Исполнительная власть и общественные объединения России: взаимодействие, политические проблемы, тенденции развития». В историческом аспекте развитие общественно-политических объединений в период перестройки рассматривала Л.А. Швыдченко. В конце прошлого – начале нынешнего столетия защищены целый ряд диссертаций, посвященных различным аспектам конституционно-правового статуса общественных объединений и неправительственных организаций в целом, среди которых следует назвать диссертации С.С. Юрьева, А.А. Даркова, Д.А. Алимова, А.В. Маркитанова, Д.А. Малого, О.А. Кожевникова, А.В. Орлова. Административно-правовой и гражданско-правовой статус общественных объединений рассматривают в своих диссертациях Ю.В. Соболева и Е.В. Шаклеина.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является выявление на основе анализа законодательства, регулировавшего деятельность общественных объединений с начала реформ второй половины 80-х годов XX века и до настоящего времени, тенденций формирования нормативно-правовой базы в этой сфере, выработка практических рекомендаций по систематизации и совершенствованию действующего законодательства.

Эта цель определила постановку следующих задач:

1. Выявление и исследование особенностей социально-правового статуса общественного объединения.
2. Исследование эволюции законодательства об общественных объединениях, предпосылок для формирования современного понимания общественного объединения.
3. Выявление недостатков в современном правовом регулировании вопросов, связанных с реализацией гражданами России права на объединение:

пробелов, противоречий, избыточного регулирования – и предложение путей устранения недостатков, обеспечения структурного единства нормативной базы.

4. Выявление особенностей и недостатков классификации общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, формирование предложений по совершенствованию такой классификации.

5. Исследование роли и места политических партий в системе негосударственных некоммерческих формирований современной России, особенностей их институционализации.

6. Анализ основных недостатков существующей системы регистрации общественных объединений и контроля за их деятельностью, выработка путей решения имеющихся проблем.

При достижении поставленной цели мы исходим из того, что демократическое общество нежизнеспособно без возможности свободной реализации гражданами своего права на объединение. При этом опыт деятельности общественных объединений в исследуемый период наглядно демонстрирует важность наличия в демократическом обществе четкой согласованной правовой системы, в рамках которой функционировали бы гражданские формирования.

Объектом исследования диссертации являются общественные отношения, возникающие в связи с созданием и деятельностью общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в современной России с начала демократических реформ второй половины 80-х годов XX века по настоящее время.

Предметом исследования выступают правовые акты, регулирующие вопросы создания и деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, особенности и закономерности становления и развития законодательства об общественных объединениях в СССР и России с начала демократических реформ во второй половине 80-х годов XX века, развитие представлений законодателя об организационно-правовых формах и видах общественных объединений, о характере взаимоотношений обще-

ственных объединений с регистрирующими и контролирующими органами государства, пробелы и недостатки правового регулирования в соответствующие периоды.

Теоретико-методологическая основа диссертации. Методологическую базу настоящего исследования составили общенаучный диалектический метод познания, а также частнонаучные методы, адекватные специфике науки конституционного права. В ходе исследования использован исторический метод, требующий подходить к праву и регулируемым им институтам как к изменяющимся во времени, развивающимся явлениям, что позволило исследовать процессы эволюции норм права и соответствующих им общественных отношений, определить динамику и направления развития законодательства об общественных объединениях, предложить необходимые коррективы этого процесса.

Используемые толкование, систематизация и классификация правовых норм, их моделирование и анализ основаны на применении формально-юридического метода. В исследовании используется сравнительный и сравнительно-правовой методы, позволяющие сопоставить как общественные явления, так и правовые акты исследуемого периода, выявить общие тенденции, противоречия и пробелы в правовом регулировании.

Рассмотрению исследуемых процессов в единой системе способствует применяемый в работе метод системного анализа.

Теоретической базой исследования стали труды советских, российских и зарубежных ученых, в которых затрагиваются проблемы юридического статуса общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Нормативную базу составили акты международного права, Конституции СССР, РСФСР и Российской Федерации, законодательство СССР, РСФСР и Российской Федерации, правовые акты отдельных субъектов Российской Федерации, в первую очередь – Архангельской области, судебная и административная практика.

Научная новизна исследования состоит в том, что в диссертации впервые системно исследуется и подвергается критической оценке существующая

система гражданских формирований, классификация общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций по видам, формам, организационно-правовым формам, обобщается опыт регистрационной и контрольной деятельности государства в отношении общественных объединений, выявляются особенности развития регистрационного и контрольного механизмов, их недостатки. При этом предлагается модель комплексной модернизации законодательства о негосударственных некоммерческих организациях с устранением как пробелов, так и избыточного регулирования, упрощением в целом правового механизма реализации права на объединение.

Положения, выносимые на защиту.

1. Сформулированы обязательные признаки общественного объединения, что позволило дать авторское определение: общественное объединение – это обособленное от государства, самостоятельное и самоуправляемое некоммерческое объединение, созданное физическими лицами для достижения их общих целей, существующее в форме, предусмотренной действующим законодательством.

Общественные объединения до сего времени рассматриваются как ядро системы гражданских формирований. Вместе с тем представленная дефиниция содержит признаки, в равной мере относимые и к любой иной негосударственной некоммерческой организации. Поэтому правовые критерии, позволяющие мотивированно выделить общественные объединения из числа других гражданских формирований (за исключением необоснованных с точки зрения автора ограничений по территории деятельности и составу участников), в настоящее время отсутствуют. В связи с этим поставлен вопрос об обеспечении единого регулирования для всех гражданских формирований, отвечающих изложенным выше признакам. При этом традиционное для советского и российского законодательства понятие «общественное объединение» следует приравнять по содержанию с более распространенному в международной практике понятию «негосударственная некоммерческая организация».

2. В развитии советского, а затем российского законодательства об общественных объединениях в период с 1985 по 2006 гг. выделяются три этапа.

Первый (1985 – 1990 гг.) характеризуется ослаблением советского административного контроля, освобождением общественной инициативы от партийной опеки, отсутствием правовой регламентации общественных отношений в сфере реализации гражданами права на объединение, стихийным образованием таких объединений в самых произвольных формах.

Для второго этапа (1991 – 1994 гг.) свойственно, с одной стороны, наличие широкой свободы различных объединений, незначительно ограничиваемой нормами действующего законодательства, с другой – поиск общественными формированиями своего места в системе общественных отношений, недостаточная определенность их правового статуса и отсутствие механизмов реализации общественными объединениями социально значимых задач. В данный период характерны широкое использование правовых актов, принятых в советский период, и попытки устранения законодательных пробелов путем издания ведомственных документов.

На третьем этапе перед законодателем стояла цель регламентировать путем принятия нормативных правовых актов порядок реализации гражданами права на объединение, провозглашенного Конституцией 1993 года. Принятые в этот период акты не создали единой модели законодательства о негосударственных некоммерческих организациях, что привело к наличию многочисленных противоречий, чрезмерной правовой регламентации отдельных вопросов, неэффективности многих принятых документов.

3. Наиболее характерными недостатками современного регулирования правового статуса общественных объединений (и некоммерческих организаций в целом) является неразграничение вопросов хозяйственной и основной деятельности, отсутствие единой системы классификации негосударственных некоммерческих организаций, единых правил их создания и деятельности, единой системы надзора за законностью деятельности этих формирований. Это обуславливает необходимость четвертого этапа, на котором все выявленные недос-

татки правового регулирования подлежат устранению. В рамках единой модели законодательства о негосударственных некоммерческих организациях (общественных объединениях) предлагается создание универсальной схемы классификации этих объединений, с одной стороны – по особенностям гражданско-правового положения (организационно-правовые формы), с другой – по узко-специальным целям основной деятельности (виды). Требуется единый закон «О негосударственных некоммерческих организациях (общественных объединениях)», устанавливающий основы конституционно-правового статуса и порядок осуществления основной деятельности всякой негосударственной некоммерческой организации (общественного объединения), независимо от государственной регистрации. Права и обязанности, связанные со статусом юридического лица, должны быть установлены прежде всего гражданским законодательством, а специфические для отдельных видов объединений – федеральными законами, регулирующими специальный статус таких объединений.

4. Предлагается авторское определение организационно-правовой формы некоммерческой организации как определенной законом совокупности признаков, характерных для группы некоммерческих организаций и включающих в себя характеристику целей организации, порядок взаимоотношений между организацией и лицами, участвующими в ее деятельности, порядок управления имуществом организации. Под видом негосударственной некоммерческой организации мы понимаем совокупность негосударственных некоммерческих организаций, характеризующихся единством основной цели их деятельности и наличием специальных прав и обязанностей, обусловленных такой целью и предусмотренных законом.

Предлагается упразднить такие не получившие распространения организационно-правовые формы, как общественное движение и орган общественной самодеятельности, уравнивать правовое положение общественных и иных негосударственных некоммерческих фондов и учреждений. Общественная организация должна рассматриваться как организационно-правовая форма негосударственных некоммерческих организаций (общественных объединений) наряду с

фондами и иными формами, предусмотренными законом. В той или иной организационно-правовой форме могут существовать виды негосударственных некоммерческих организаций: спортивные, профессиональные, политические и другие.

5. Политические партии следует обособить внутри системы негосударственных некоммерческих организаций не как организационно-правовую форму, а как вид, поскольку цели и способы деятельности партий тесно связаны с вопросами осуществления публичной власти. Одновременно назрела необходимость законодательно урегулировать вопросы парламентской деятельности политических партий, установить формы их отчетов перед избирателями и обеспечить гарантии оппозиционной деятельности, что позволит повысить роль политических партий в России, обеспечить их прозрачность и открытость для гражданского общества.

6. Нормативная база в сфере контроля за деятельностью негосударственных некоммерческих организаций (общественных объединений) подлежит реформированию с целью унификации и оптимизации регистрационных и контрольных функций государства, исходя из принципов необходимости и достаточности государственного регулирования. При этом количество обязательных предписаний следует снизить, а обязательность их исполнения обеспечить едиными охранительными нормами. Исключению подлежат предписания, устанавливающие территориальную сферу деятельности (с исключением для отдельных видов формирований); минимальное число членов объединения; разделение лиц, участвующих в деятельности объединения на членов и участников; лишаящие осужденных к лишению свободы права на объединение. Следует наделить единый государственный орган функциями по регистрации, ведению реестра и контролю за соответствием деятельности негосударственных некоммерческих организаций уставным целям и задачам. Вместе с тем следует исключить из числа функций данного органа абстрактный контроль за соответствием деятельности гражданских формирований Конституции и действующему законодательству, оставить в его распоряжении три формы реагирования на на-

рушения – представление, административное приостановление деятельности и обращение в суд с заявлением о ликвидации организации-нарушителя, наделять правом требовать объяснений в связи с контрольной деятельностью от всех лиц, участвующих в деятельности подконтрольных формирований.

Практическая значимость исследования. В настоящем исследовании выявляются наиболее существенные элементы несовершенства правового регулирования создания и деятельности общественных объединений. Ввиду этого практическая значимость работы включает в себя несколько аспектов.

Во-первых, выводы диссертации могут быть приняты во внимание при определении дальнейших направлений регламентации деятельности негосударственных некоммерческих организаций. Исследование позволяет на основании выявленных тенденций развития системы общественных объединений последних 15 лет XX – начала XXI века, особенностей развития законодательства в этот период не только определить необходимые направления и методы совершенствования действующего законодательства, но и создать впервые в России сбалансированное законодательство об общественных объединениях. Оно должно включать перечень вопросов, которые необходимо урегулировать на отраслевом уровне, определив степень обобщенности правовых актов (общие, специальные), субъекты, осуществляющие правовое регулирование.

Во-вторых, рекомендации и выводы диссертации могут быть использованы органами государственной власти для совершенствования механизмов регистрации общественных объединений и контроля за их деятельностью территориальными органами непосредственно в ходе практической реализации регистрационных и контрольных функций. Органам государственной власти всех уровней и органам местного самоуправления выводы диссертационного исследования могут быть полезны в разработке наиболее эффективных механизмов взаимодействия с общественными формированиями.

В-третьих, материалы диссертации также могут быть использованы в процессе преподавания теории и новейшей истории отечественного государства и права, конституционного права России. Исследование может представлять

интерес с точки зрения наглядной иллюстрации реформирования и развития отдельных правовых институтов в перестроечный и постсоветский период, взаимного влияния и взаимозависимости права и общества, что видится немаловажным для воспитания у граждан России уважения к закону, понимания его значимости.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора в Бюллетене Министерства юстиции Российской Федерации, журналах «Судья», «Российский судья», «Некоммерческие организации в России», Вестнике Российской правовой академии, материалах международных Ломоносовских чтений 2000 года. Ряд выводов был положен в основу доклада автора на Всероссийской научно-практической конференции «Роль органов юстиции в правовом государстве». Доклад опубликован в сборнике материалов конференции. Выводы диссертации изложены на парламентских слушаниях «Проблемы законодательного регулирования деятельности неправительственных некоммерческих организаций», проводившихся комитетом Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций 22 сентября 2003 года. Слушания проводились в рамках проекта ООН по совершенствованию законодательства о неправительственных (некоммерческих) организациях и некоммерческом (третьем) секторе, общественным экспертом которого является автор настоящей работы.

Структура работы определена целью, задачами и методами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, и заключения. Авторская оценка состояния правового регулирования исследуемых общественных отношений отражена также в приложениях к диссертации.

II. СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее разработанности, определены цель и задачи научного

исследования, характеризуется теоретико-методологическая основа работы, раскрывается ее научная новизна и практическая значимость.

Первая глава **«Становление института общественных объединений в Российской Федерации»** посвящена общим вопросам институционализации общественных объединений в современной России. Рассматриваются аспекты, связанные с собственно понятием общественного объединения и общим анализом тенденций развития законодательства об общественных объединениях.

В первом параграфе обосновывается значение общественных объединений (негосударственных некоммерческих организаций) как структурообразующего элемента гражданского общества. При этом используются труды по данной тематике С.А. Авакьяна, Ю.А. Дмитриева, Л.В. Лазарева, В.В. Лысенко и других ученых.

Принимая во внимание важность права как регулятора отношений внутри гражданского общества, можно отметить, что структурообразующая функция общественных объединений опосредуется правом на объединение как юридической категорией. На основании международного и отечественного опыта определяется содержание права на объединение, которое подразумевает право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. При этом подчеркивается непосредственная связь права на объединение с такими правами и свободами, как свобода совести, право проводить собрания, митинги, шествия и пикетирование, свобода мысли и слова, рядом других.

Прослеживается развитие понимания правовой природы общественного объединения в советской и российской науке. На основе проведенного анализа предлагается авторская дефиниция общественного объединения как обособленного от государства, самостоятельного и самоуправляемого некоммерческого объединения, созданного физическими лицами для достижения их общих це-

лей, существующего в форме, предусмотренной действующим законодательством.

Особое внимание в данном разделе диссертации обращается на возможные формы связи лиц, пребывающих в объединении, с данным объединением, исходя из объема их прав. Выделяются следующие права данных лиц, возникающие в связи с реализацией ими права на объединение: право принимать участие в решении вопросов деятельности объединения (и корреспондирующие ему обязанности, например, уплачивать вступительный и членские взносы), право на защиту и содействие со стороны объединения, право участвовать в управлении объединением, входить в его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Особенности реализации этих прав определяются исходя из формы объединения, предусмотренной законом.

Автором выделяется три этапа формирования законодательства об общественных объединениях в период российских реформ. Авторская оценка уровня правовой регламентации вопросов, связанных с реализацией права на объединение, на каждом из этапов отражена в Приложении 1 к диссертации. Второй параграф работы посвящен первому и второму этапам.

Для первого этапа (1985 – 1990 гг.) характерны попытки законодательного оформления полустихийных реформ периода распада СССР и роли общественных формирований в этих реформах. Правовые акты этого периода позволили на иных основаниях сформировать новые властные органы Союза ССР и республик при участии официально признаваемых общественных объединений, провозгласить многопартийность. Вместе с тем деятельность большинства неформальных формирований, движений, фронтов и пр. не была законодательно урегулирована. В конце существования СССР был принят ряд актов, в определенной мере ограничивающих деятельность сепаратистских и деструктивных объединений. Однако в силу политической ситуации эти акты уже не могли быть исполнены.

Второй этап (1991 – 1994 гг.) характеризуется отсутствием руководящей роли Коммунистической партии и бурным развитием системы как политиче-

ских, так и иных общественных объединений в условиях почти полной свободы их деятельности в России. На втором этапе происходит процесс отмирания объединений деструктивного, разрушительного характера. Все больший вес приобретают общественные объединения созидательного, реформаторского направления. В этот период складывается, в том числе и в результате трагических октябрьских событий 1993 года в Москве, новая политическая система нового Российского государства.

Начало второго этапа, выделяемого диссертантом, ознаменовано принятием Закона СССР «Об общественных объединениях». Важнейшей особенностью этого Закона (по сравнению с законодательством предыдущего периода) явилось провозглашенное равенство общественных объединений, их независимость от государства и его органов. Впервые в СССР общественные объединения рассматривались как структурные единицы гражданского общества, «третий сектор», а не элементы тоталитарного государственного механизма. Подобное понимание общественного объединения является прогрессивным и характерно для современного российского законодательства. Вместе с тем рассматриваемый Закон не создал концепции общественного объединения, его правовой конструкции. В связи с этим на протяжении еще почти пяти лет общественные объединения создавались и действовали во всевозможных формах и видах, что препятствовало выработке как механизмов контроля за их деятельностью, так и вообще приемов и способов взаимодействия государства с общественными объединениями, а также общественных объединений между собой.

В работе прослеживается, как на данном этапе отдельными законодательными актами были урегулированы особенности правового статуса отдельных видов объединений. Вместе с тем обращается внимание на то, что законодатель еще не зафиксировал наличие узкоспециальных целей у объединений как основание для их классификации. Рассмотрены в работе установленные тогда же единые для общественных объединений правила государственной регистрации, основы гражданско-правового статуса некоммерческих организаций в целом.

Современное российское законодательство имеет своей целью создание условий для реализации прав и свобод, а также принципов государственного и общественного устройства, заложенных Конституцией Российской Федерации 1993 года. Именно закрепление права на объединение в Конституции, в частности в тридцатой ее статье, позволило принципиально говорить о наличии в России правовых условий для развития гражданского общества, «третьего сектора». В развитие конституционных положений (начиная с 1995 года) принят целый ряд федеральных законов, регулирующих порядок создания и деятельности гражданских формирований и определивших содержание третьего этапа становления российского законодательства об общественных объединениях. Вместе с тем можно констатировать отсутствие в России единого статуса негосударственных некоммерческих организаций.

В третьем параграфе второй главы диссертации выделяются особенности современного российского законодательства, регулирующего порядок реализации права на объединение. Основным актом федерального уровня, регулирующим вопросы реализации на территории Российской Федерации права на объединение, стал Федеральный закон от 19 мая 1995 года №82-ФЗ «Об общественных объединениях». Данным Законом установлены основные принципы, на основе которых создаются и действуют общественные объединения: добровольности, самоуправления, законности, гласности. Законом конкретизированы права объединения как субъекта правоотношений, установлены его обязанности, процедура регистрации и прекращения деятельности, правовое положение членов и участников.

На фоне общей тенденции все более сложного и развернутого законодательного регулирования отношений, связанных с созданием и деятельностью общественных объединений, обращается внимание на ряд направлений и особенностей формирования отечественного законодательства в данной сфере. В их числе:

– закрепление возможности реализации права на объединение путем создания объединения как обладающего статусом юридического лица, так и не об-

ладающего таковым;

– неразделение в законодательстве вопросов гражданско-правового статуса и основной деятельности негосударственных некоммерческих организаций;

– отсутствие системного развития законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях, наличие нескольких базовых законов в рассматриваемой области, содержащих идеологические несовпадения и юридические противоречия;

– первоначальное отсутствие единой схемы государственной регистрации, контроля за деятельностью, ликвидации негосударственных некоммерческих организаций и одновременно поиск путей унификации этой деятельности;

– создание специальных правовых актов, регулирующих деятельность отдельных видов общественных объединений и некоммерческих организаций.

Отсутствие системного развития законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях во второй половине 90-х годов XX века в первую очередь усматривается из сопоставления части первой Гражданского кодекса и Федеральных законов «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», которые для сферы регулируемых отношений являются базовыми. Указанные правовые акты дублируют, а часто и противоречат друг другу в вопросах порядка создания, деятельности, перечня форм и видов негосударственных некоммерческих организаций и по целому ряду иных вопросов, связанных с реализацией права на объединение. Проблема соотношения этих актов не решена по сей день.

С целью совершенствования законодательства в этой области автор предлагает разделить предметы правового регулирования актов, устанавливающих соответственно порядок осуществления основной (некоммерческой) деятельности и гражданско-правовой статус общественных объединений. Предлагается принять федеральный закон «О негосударственных некоммерческих организациях (общественных объединениях)», который представлял бы собой синтез положений ныне действующих законов «Об общественных объединениях» и

«О некоммерческих организациях» и который будет должен устанавливать права и обязанности всякой негосударственной некоммерческой организации, независимо от государственной регистрации. При этом следует устранить не вполне логичную ситуацию, когда негосударственная некоммерческая организация в зависимости от формы может либо быть общественным объединением, либо не являться таковым. Общественным объединением автор предлагает считать любую ассоциацию (негосударственную некоммерческую организацию), являющуюся формой реализации конституционного права на объединение.

Права же и обязанности, связанные со статусом юридического лица, должны быть установлены исключительно гражданским законодательством, а специфические для отдельных видов объединений – федеральными законами, регулирующими специальный статус таких объединений.

Во второй главе **«Основные направления совершенствования правового регулирования деятельности негосударственных некоммерческих организаций»** исследуются наиболее существенные частные вопросы институционально-правового статуса общественных объединений и негосударственных некоммерческих формирований в целом, требующие, с точки зрения автора, первоочередного внимания со стороны законодателя. Это вопросы классификации, соотношения организационно-правовой формы и вида общественного объединения, обособления правового статуса политических партий, развития и совершенствования контрольных и регистрационных функций государственных органов в отношении общественных объединений.

В процессе проведенного анализа автор приходит к выводу, что одним из главных недостатков современного законодательства в исследуемой сфере является отсутствие единой классификации негосударственных некоммерческих организаций, которая позволила бы установить единые требования к деятельности всех формирований гражданского общества. Первый параграф второй главы целиком посвящен проблемам классификации.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» структурировал общественные объединения, подразделив их на шесть организационно-

правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, политическая партия. Одновременно данным Законом введен такой термин, как «вид общественного объединения». Содержание же понятий «организационно-правовая форма» и «вид» в законодательстве не раскрыто. Традиционно виды общественных объединений выделяют при наличии узкоспециальных целей (благотворительные организации, профсоюзы и др.). Вместе с тем политическая партия, например, заявлена как организационно-правовая форма общественного объединения, а не вид, несмотря на наличие специальных политических целей деятельности.

Анализируя законодательство, автор приходит к выводу, что существующая классификация негосударственных некоммерческих формирований не обладает свойствами единства, завершенности и вследствие этого затрудняет реализацию права на объединение. Параллельно сосуществуют два открытых перечня форм некоммерческих организаций (в Гражданском кодексе и Законе «О некоммерческих организациях»), закрытый перечень организационно-правовых форм общественных объединений, законы об отдельных видах как общественных объединений, так и некоммерческих организаций. Отнесение к какой-либо классификации таких формирований, как национально-культурные автономии, профессиональные объединения адвокатов и ряда других вообще вызывает затруднение. При этом существование гражданского формирования в той или иной форме, виде и т. п. подразумевает наличие многочисленных, подробных, подчас не вполне оправданных требований к его участникам, порядку управления, имущественным отношениям, целям деятельности.

Единая модель законодательства подразумевает единую систему классификации негосударственных некоммерческих организаций. По мнению автора, следует отказаться от многочисленных пересекающихся между собой систем классификации и остановиться на двух: по организационно-правовым формам – на основании признаков гражданско-правового характера и по видам – на основании узкоспециальной цели деятельности (общества инвалидов, профсоюзы, политические партии, национально-культурные объединения и т.п.). Предлага-

ются авторские определения организационно-правовой формы и вида негосударственной некоммерческой организации. В первую очередь предлагается упразднить такие не получившие распространения организационно-правовые формы, как общественное движение и орган общественной самодеятельности, уравнивать правовое положение общественных и иных негосударственных некоммерческих фондов и учреждений. Общественная организация должна рассматриваться как организационно-правовая форма негосударственных некоммерческих организаций наряду с учреждениями, фондами и иными формами, предусмотренными законом. В перспективе в единую модель должны быть интегрированы и международные объединения, значение которых в последнее время неуклонно возрастает.

Наличие простой двухосновной классификации, как представляется диссертанту, позволяет снизить до минимума количество обязательных требований к той или иной организационно-правовой форме или виду, оставив лишь те, которые в действительности необходимы для защиты прав граждан, защиты конституционного строя, безопасности государства. Следует предусмотреть механизм, при котором создатели негосударственных некоммерческих организаций могли бы в большей степени самостоятельно определять внутреннюю структуру объединения, не находясь в рамках «прокрустова ложа» той или иной организационно-правовой формы или вида. Простота и ясность законодательных требований, с одной стороны, делает доступной и прозрачной деятельность самих объединений, а с другой стороны, упрощает контрольную и надзорную деятельность государственных органов в отношении формирований гражданского общества

Во втором параграфе второй главы диссертации формулируются предложения по совершенствованию законодательства в сфере регулирования вопросов создания и деятельности политических партий. Основной целью такого совершенствования должно, по нашему мнению, стать обеспечение реального представительства гражданского общества в партиях и повышение роли самих партий в механизме управления государством. Для этого важно законодательно

урегулировать вопросы парламентской деятельности партий, создать, с одной стороны, реальный доступ к государственному управлению для партии, победившей на выборах, с другой же – обеспечить гарантии оппозиционной деятельности, что позволит политическим силам и идеям на равных конкурировать в предвыборной борьбе. Предложены также пути законодательного обеспечения открытости партийной деятельности и прозрачности финансовых потоков, проходящих через счета политических организаций.

Отмечается, что на сегодняшний день предприняты значительные законодательные меры для повышения роли партий в государственном устройстве, обеспечения открытости их финансов. Вместе с тем, фактически все более обособляя политические партии в кругу иных негосударственных некоммерческих организаций, законодатель упускает из вида роль партий как проводников воли гражданского общества. Происходит формальная институционализация политических партий без должного наполнения их статуса социальным содержанием. В связи с этим актуализируется закрепление норм, позволяющих формировать партийную идеологию на основе гражданской инициативы, обеспечивать права альтернативных идеологий через правовые гарантии оппозиционной деятельности.

Третий параграф второй главы диссертации посвящен отношениям между органами государственной власти и негосударственными некоммерческими организациями. Рассмотрено в первую очередь два аспекта этих отношений: государственная регистрация и контроль за деятельностью неправительственных организаций, в том числе – в рамках противодействия экстремизму.

Правовое регулирование вопросов государственной регистрации (отказа в таковой) и ликвидации общественных объединений с начала 90-х годов XX века совершило значительную эволюцию. Изменился сам объект регистрации, каковым до 1995 года являлся устав общественного объединения, а не само объединение. Подобное изменение является прогрессивным и позволяет государству и обществу иметь информацию не только и не столько о документах, сколько о фактической деятельности некоммерческого формирования.

Изначально регистрация общественных объединений и контроль за их деятельностью были возложены на органы юстиции. Однако в связи с принятием Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» единым регистрирующим органом было избрано Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (позднее – Федеральная налоговая служба) и его территориальные структуры на местах.

Сложившаяся парадоксальная ситуация, когда решение о государственной регистрации общественного объединения принимает на основе предварительных контрольных мероприятий одно ведомство (Минюст России, позднее – Федеральная регистрационная служба), а производит регистрацию – другое, не отвечает требованиям эффективности работы государственного аппарата и отнюдь не способствует свободной реализации права на объединение. С другой стороны, подобная ситуация вновь наглядно демонстрирует наличие в статусе общественных объединений двух составляющих – гражданско-правовой (общий статус юридического лица, права и обязанности, связанные с этим статусом) и конституционно-правовой (цели и задачи гражданского объединения, не связанные с извлечением прибыли, способы их реализации). Лишь формально разделив эти две составляющие, представляется возможным исключить дублирование функций государственных органов по регистрации и контролю за деятельностью общественных объединений.

Проведено исследование правоприменительной практики органов государственной власти по осуществлению контроля за деятельностью общественных объединений, при этом приведены примеры как успешных действий государственных органов, так и неэффективной их работы в отдельных случаях. Установлено, что неэффективность контрольной деятельности имеет в качестве основной своей причины несовершенство действующего законодательства. Особое внимание в данной сфере законодателю необходимо обратить на устранение следующих недостатков: отсутствие у регистрирующего (принимающего решение о регистрации) органа достаточных правовых возможностей для проверки сведений, предоставляемых при регистрации общественного объедине-

ния; недостаточность полномочий контролирующего органа при осуществлении проверок деятельности общественных объединений; нецелесообразное разделение регистрирующих и контрольных функций между различными государственными органами; неоправданное неравенство общественных объединений перед контролирующими и регистрирующими органами (например, запрет на отказ в регистрации профсоюзов).

Для устранения этих недостатков предложено наделить контролирующий орган недостающими полномочиями (сокращенные сроки реагирования на его запросы, возможность требовать письменные объяснения от граждан, обязательность информирования данного органа о проводимых мероприятиях и др.). Одновременно следует ограничить сферу контроля со стороны государственных органов. Специализированный орган должен лишь осуществлять надзор за соответствием деятельности негосударственной некоммерческой организации (общественного объединения) уставным целям. Произошедшее в 2006 году наделение Росрегистрации функциями единого регистрирующего и контролирующего органа для всех негосударственных некоммерческих организаций несомненно прогрессивно, но одновременно следует унифицировать формы и методы контроля, меры реагирования и основания их применения.

Обоснован вывод, в соответствии с которым при установлении ограничений деятельности и обязанностей общественных объединений, связанных с осуществлением их государственной регистрации и контроля за их деятельностью, законодателю следует исходить из двух основных принципов: необходимости и достаточности.

Сущность первого принципа – в установлении минимального количества ограничений, которое необходимо для создания гарантий реализации каждым права на объединение, с одной стороны, и защиты других членов общества от возможных злоупотреблений этим правом – с другой.

С этой целью необходимо исключить из закона требования об обязательном наличии у общественного объединения территориальной сферы деятельности (кроме профсоюзов, политических партий), предусмотреть единый право-

вой статус для лиц, имеющих устойчивую правовую связь с общественным объединением, без разделения их на членов, участников, учредителей. Возможность коллективного участия в общественном объединении (в том числе – для коммерческих организаций) должна определяться законом для каждого вида объединения в отдельности. Следует упразднить такие не получившие распространения организационно-правовые формы, как общественное движение и орган общественной самодеятельности, уравнивать правовое положение общественных и иных негосударственных некоммерческих фондов и учреждений.

Принцип же достаточности, по мнению автора, заключается в необходимости обеспечить законодательными средствами полное соблюдение общественными объединениями действующего законодательства. При этом исполнение всякого регулятивного предписания должно обеспечиваться охранительными нормами. Этот принцип предполагает наличие достаточных сил и средств у государства для осуществления его функций. Оптимизация и объединение функций регистрирующих и контролирующих органов, исключение дублирования, высокий профессионализм и разносторонняя подготовка государственных служащих должны стать залогом эффективного контроля государства без чрезмерного обременения подконтрольных объединений.

По итогам проведенного исследования обосновывается необходимость четвертого этапа совершенствования законодательной базы, регулирующей порядок реализации права на объединение, с целью обеспечения простого и действенного функционирования механизмов современного гражданского общества и одновременно предупреждения экстремизма и иных негативных проявлений общественной инициативы. Создание в 2005 году Общественной палаты Российской Федерации и все большее обособление статуса политических партий должны стать началом этого этапа. В работе предпринята попытка, исходя из опыта становления законодательства, обосновать основные направления предстоящей реформы. Отдельные аспекты возможной модели законодательства об общественных объединениях представлены в Приложении 3 к работе.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, производится обобщение его результатов и вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства.

По теме диссертации опубликованы следующие научные работы автора:

В периодических изданиях, рецензируемых ВАК

1. Уткин Р.В. Законодательное оформление российской многопартийности в период демократических реформ конца XX века / Р.В. Уткин // Вестник Российской правовой академии.— 2003.— № 3.— С. 12–15. (0,2 п.л.).
2. Уткин Р.В. Закон СССР «Об общественных объединениях» от 09.10.1990 / Р.В. Уткин // Российский судья.— 2001.— № 8.— С. 46–48. (0,2 п.л.).

В иных изданиях

3. Уткин Р.В. Выступление на парламентских слушаниях «Проблемы законодательного регулирования деятельности неправительственных некоммерческих организаций». Москва, Государственная Дума, 22 сентября 2003 года / Р.В. Уткин // Проблемы законодательного регулирования деятельности неправительственных некоммерческих организаций.— М., 2003.— С. 42–45. (0,2 п.л.).
4. Уткин Р.В. Государство и гражданское общество в современной России: направления историко-правового исследования / Р.В. Уткин // XII Ломоносовские чтения : сборник научных трудов.— Архангельск, 2000.— С. 178–180. (0,1 п.л.).
5. Уткин Р.В. К вопросу о понятии и правовой природе общественного объединения / Р.В. Уткин // Бюллетень МЮ РФ.— 2003.— № 11.— С. 98–101. (0,4 п.л.).

6. Уткин Р.В. О внесении изменений в законы «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях» / Р.В. Уткин // Судья.— 2007.— № 4.— С. 52–54. (0,4 п.л.).
7. Уткин Р.В. Организационно-правовые формы и виды некоммерческих организаций: современная концепция и перспективы / Р.В. Уткин // Бюллетень МЮ РФ.— 2002.— № 5.— С. 60–66. (0,6 п.л.).
8. Уткин Р.В. Особенности классификации общественных объединений в законодательстве СССР и России переходного периода 1985 – 1994 гг / Р.В. Уткин // Некоммерческие организации в России.— 2003.— № 6.— С. 28–31. (0,2 п.л.).
9. Уткин Р.В. Отказ в государственной регистрации общественного объединения / Р.В. Уткин // Бюллетень МЮ РФ.— 2002.— № 4.— С. 65–71. (0,7 п.л.).
10. Уткин Р.В. Отказ в государственной регистрации как форма ограничения конституционного права на объединение / Р.В. Уткин // Роль органов юстиции в правовом государстве : материалы научно-практической конференции.— М.: Российская правовая академия, 2002.— С. 159–166. (0,7 п.л.).
11. Уткин Р.В. Формы участия физических лиц в деятельности общественных объединений в современном законодательстве / Р.В. Уткин // Некоммерческие организации в России.— 2004.— № 1.— С. 9–12. (0,2 п.л.).