

На правах рукописи

ЗОТОВ

Эдуард Вячеславович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В
СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;

муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2014

Работа выполнена на кафедре конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Валяровский Федор Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович,
декан юридического факультета ФГБОУ
ВПО «Пензенский государственный
университет»

кандидат юридических наук, доцент
Машаров Евгений Иванович,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права
ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской
Федерации»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Московский государственный
лингвистический университет»**

Защита диссертации состоится 19 июня 2014 г. в 12.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте www.mosgu.ru АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях, когда общественные объединения все более активно участвуют в политической жизни страны, выдвигают разнообразные концепции ее развития и реформирования ключевых аспектов государственной деятельности, особое значение приобретает создание и совершенствование принципиально нового законодательства, основанного на демократических ценностях и приоритетах. Путь к эффективному правовому регулированию лежит через разумное сочетание централизма и дифференцированной регламентации деятельности субъектов гражданского общества, при котором значительное регулятивное воздействие на их поведение оказывает не только федеральное законодательство, но и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации. Подобные подходы позволяют добиваться более устойчивого диалога между публичной властью и гражданским обществом, способствуют гибкости механизма правового воздействия на общественные отношения, повышают доверие граждан по отношению к государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Важную роль при этом играет динамичное функционирование правовой системы, направленное на достижение социально значимых целей, защиту прав и свобод человека и гражданина в процессе регионального нормотворчества. Именно в усилении указанных взаимосвязей общества и государства заключается, по нашему мнению, основное назначение разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, соответствующими органами государственной власти.

В одном из посланий Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.Путин отметил: «Один из главных критериев политической культуры и развития общества – это увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня»¹. Законодательство субъектов федерации в сфере совместного ведения является важным элементом системы регулирования в данной сфере, обеспечивающим условия максимально полной реализации прав и законных интересов населения субъекта федерации, в повышении

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 апреля 2007 года. // Официальный сайт Президента России http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml Дата обращения 03.03.2014.

уровня социально-правовых гарантий их прав и свобод с учетом специфики и потребностей населения.

Указанные принципы имеют непосредственное отношение к организации общественных объединений в современной России. В статье 30 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на объединение и гарантируется свобода их деятельности. Однако реализация данных конституционных положений – общая задача органов государственной власти в соответствии с их компетенцией.

На современном этапе развития федерального законодательства об общественных объединениях восполнены ранее существовавшие существенные пробелы в правовом регулировании, сложился самостоятельный крупный правовой институт, включающий в себя комплекс взаимосвязанных нормативных актов. Однако, как справедливо отмечается в юридической литературе, федеральные законы не могут полностью заменить правовые акты субъектов Российской Федерации в силу объективной необходимости детализации и конкретизации норм федерального законодательства применительно к условиям соответствующего субъекта федерации. При этом законы субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения являются не столько дополнительным звеном, способствующим созданию комплексного механизма реализации федерального закона, сколько важным элементом самого механизма регулирования в сфере совместного ведения, который «снимает» известную абстрактность общефедеральных норм, наполняя их спецификой региональной практики правоприменения. В этой связи положения статей 71-73 и 76 Конституции Российской Федерации требуют дальнейшего теоретического осмысления и практически-прикладного воплощения проблемы использования в этом процессе потенциала конституций (уставов) и законодательства субъектов Российской Федерации.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования определяется рядом следующих обстоятельств:

- во-первых, необходимостью упорядочения, систематизации современного законодательства и приведения его в соответствие с принципом широкого участия общественных объединений в деятельности государства;
- во-вторых, поиском и обоснованием новых правовых решений в сфере регулирования деятельности общественных объединений, как в Российской Федерации, так и в ее субъектах, адекватных формированию и функционированию демократических институтов;
- в-третьих, потребностью выявления проблем реализации, защиты права граждан на объединение и научного обоснования направлений

совершенствования государственного воздействия на деятельность общественных объединений.

Несмотря на исключительную значимость и актуальность проблемы права на объединение отечественная и зарубежная наука в последние годы не уделяет достаточного внимания ее осмыслению в изменившихся политико-правовых и социально-экономических условиях.

Степень разработанности темы исследования. Тема диссертации носит комплексный, многоплановый характер. Исследованию теоретико-методологических начал организации и деятельности общественных объединений посвятили свои работы такие видные ученые-конституционалисты, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Г.В. Барабашев, Н.Ю. Беляева, Н.А. Богданова, Л.Д. Воеводин, И.Т. Голяков, Н.И. Данченко, Г.С. Еськов, Д.Л. Златопольский, В.Т. Кабышев, А.И. Ким, Д.А. Ковачев, Е.И. Козлова, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, Н.М. Конин, В.Ф. Коток, Б.П. Кравцов, С.С. Кравчук, Л.Т. Кривенко, Э.Л. Кузьмин, И.Я. Куприц, О.Е. Кутафин, А.И. Лепешкин, А.И. Лукьянов, В.О. Лучин, А.Ф. Малый, В.М. Манохин, Н.И. Матузов, Г.С. Михайлов, А.С. Мордовец, А.А. Мишин, А.Г. Мурашин, В.И. Новоселов, Л.А. Нудненко, Т.М. Пряхина, Б.А. Страшун, Е.А. Тихонова, И.Е. Фарбер, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет, Б.С. Эбзеев.

В советский период тщательно исследовался такой аспект регулирования деятельности общественных объединений, как партийное руководство ими (И.А. Азовкин, А.Ф. Брянский, С.Э. Жилинский, В.В. Кравченко, Г.А. Кудрявцева, Ю.А. Львович, А.П. Михалев, К.М. Травников, А.И. Щиглик, Ц.А. Ямпольская), а также весьма подробным образом изучался опыт зарубежного конституционализма в сфере организационного строения общественных объединений (А.С. Автономов, В.Н. Даниленко, В.Б. Евдокимов, В.А. Туманов).

В современной юридической науке заметно возросло число научных работ, связанных с проблематикой организации и деятельности общественных объединений, включая аспекты теоретико-правовые (кандидатская диссертация Федулова А.М. «Общественные организации как субъекты советского правотворческого процесса (общетеоретическое исследование)» (Харьков, 1990); докторская диссертация Шеломенцева В.Н. «Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ» (М., 2006); административно-правовые (кандидатские диссертации Соболевой Ю.В. «Общественные объединения как субъекты административного права» (Саратов, 2000); Шкуркина С.И. «Административно-правовой статус общественных объединений правоохранительной направленности в сфере охраны общественного порядка» (М., 2003); политико-правовые (докторская диссертация

Исламова З.М. «Политико-правовая реформа: взаимодействие права и норм общественных организаций в самоуправлении народа» (Ташкент, 1991); организационно-правовые (докторская диссертация Ищенко С.А. «Организационно-правовые проблемы управления общественными объединениями в российском и международном спортивном движении» (М., 2001.); кандидатская диссертация Моисеева А.М. «Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты»).

Применительно к вопросам конституционно-правовых основ деятельности общественных объединений исследованы такие направления научного знания, как конституционно-правовой статус этих объединений (кандидатские диссертации Даркова А.А. «Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации» (М., 2008); Кожевникова О.А. «Конституционно-правовой статус общественных объединений и его реализация в Российской Федерации» (М., 2003); Мерешкина Д.Е. «Конституционно-правовой статус общественных объединений в современной России» (СПб., 2006); Пимановой М.А. «Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование)» (Екатеринбург, 1997); статус отдельных видов общественных объединений (кандидатские диссертации Русинова В.И. «Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации. (Проблемы теории и практики)» (Саратов, 2004); Будак С.Д. «Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России» (Саратов, 2004); Ястребовой А.И. «Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации» (М., 2012); Савиной Л.В. «Молодежные общественные объединения современной России: институционально-правовой анализ» (Ростов-на-Дону, 2006); исторические этапы развития государственно-правового регулирования их деятельности (докторская диссертация Тумановой А.С. «Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций России в начале XX века (Историко-юридическое исследование)» (М., 2004); реализация конституционного права на объединение (кандидатская диссертация Лысенко В.В. «Общественные объединения как форма реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации» (М., 2001).

Авторским коллективом в 2009 году опубликована монография «Общественное объединение как форма реализации права на объединение»².

Однако конституционно-правовые основы регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации в настоящее

2 Малый А.Ф., Малый Д.А., Уткин Р.В. Общественное объединение как форма реализации права на объединение. Монография. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2009.

время изучены недостаточно. Исключение, в определенной мере, составляет кандидатская диссертация Чистовой Л.А. «Конституционно-правовые основы регулирования субъектами Российской Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах»³ (Тюмень, 2005), однако данная работа затрагивает лишь отдельные фрагменты более широкой по своему содержанию конституционно-правовой проблематики регулирования деятельности общественных объединений на региональном уровне и посвящена преимущественно вопросам политических процессов в субъектах России.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, складывающиеся в сфере деятельности общественных объединений на уровне субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования выступает конституционно-правовое регулирование деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации на современном этапе исторического развития России.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является исследование основных теоретических и практических основ правоотношений складывающихся в сфере деятельности общественных объединений на уровне субъектов Российской Федерации, исследования и проведения анализа современного состояния и направлений совершенствования регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации.

Для достижения указанной цели в диссертационном исследовании ставятся и последовательно решаются следующие **задачи**:

выявить и обосновать конституционно-правовую сущность общественного объединения как организационно-правовой формы реализации права человека и гражданина на объединение в условиях федеративного государства;

раскрыть основные этапы эволюции правового положения общественных объединений в России с учетом ее федеративного устройства;

проанализировать особенности нормативно-правового обеспечения деятельности общественных объединений в России и за рубежом;

определить сущность механизма обеспечения деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации;

³ Чистова Л.А. Конституционно-правовые основы регулирования субъектами Российской Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах. Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

раскрыть роль конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в регулировании организации и деятельности общественных объединений;

обобщить опыт обеспечения ответственности, процедур и контроля в конституционно-правовом механизме деятельности общественных объединений в субъектах Федерации;

выработать практические рекомендации по совершенствованию конституций (уставов) и законодательства субъектов Российской Федерации в целях реализации конституционных основ деятельности общественных объединений в современной России.

Нормативной базой исследования стали положения Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, а также ряд подзаконных актов Российской Федерации, отдельные документы (проекты, доктрины, концепции, модельные законы и пр.), законодательство ряда зарубежных стран, а также международно-правовые акты о правах человека и специализированные международные соглашения в сфере информационных отношений.

Методологическая база и методы исследования. Теоретико-методологическую основу исследования составили положения конституционного права Российской Федерации, истории, общей теории права; понятийно-категориальный аппарат юридической науки. В исследовании использовались общенаучные методы анализа, синтеза.

В ходе подготовки диссертации использовались методологические положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых, юристов, материалы научных дискуссий, конференций по проблемам теории и методологии познания конституционно-правовых проблем, а также официальные статистические и аналитические материалы, отражающие степень и характер участия граждан в области государственной и общественно-политической жизни в субъектах Российской Федерации.

Обоснованность и достоверность полученных результатов обеспечивается методологией проведенного исследования, базирующейся на системном и комплексном подходах к предмету исследования и результатах научных исследований по проблемам правоотношений, а также реализации прав граждан складывающиеся в сфере деятельности общественных объединений на уровне субъектов Российской Федерации.

Нормативная база исследования. В исследовании нашли применение правовые нормы, регламентирующие деятельность общественных объединений и содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, международных и межгосударственных договорах, а также правовых актах

федеральных органов государственной власти и органов субъектов Российской Федерации.

Эмпирическая база исследования. Большинство выводов и положений диссертации основано на документальных источниках, официальных статистических данных, а также с учетом практики работы федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации.

Важными источниками, расширившими представления диссертанта об исследуемой проблеме, явились материалы судебной практики, различные справки и информационные обзоры, аналитические материалы различных органов и организаций, статистические материалы и данные печати, отражающие влияние закрепленных в законодательстве прав и свобод на активное участие граждан в демократических преобразованиях.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые предпринята попытка всестороннего, комплексного анализа правовых норм, регламентирующих деятельность общественных объединений в условиях федеративного устройства, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Данный анализ проводится в связи с тем, что требования по обеспечению соответствия нормативных правовых актов субъектов Федерации федеральным актам существенно ужесточаются, а перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по регулированию организации и деятельности общественных объединений подвергается частой корректировке. В работе отражена и обоснована авторская позиция относительно ряда положений, являющихся спорными или не получивших достаточного освещения в юридической литературе.

На защиту выносятся следующие **выводы и положения**, которые представляются новыми или содержат элементы научной новизны:

1. Общественные объединения представляют собой одну из организационно-правовых форм реализации конституционного права человека и гражданина на объединение. Юридическая природа общественного объединения характеризуется конституционной правосубъектностью, предполагающей формальное организационное единство объединения, устойчивость его структуры, состава и связей между членами. Понимание общественных объединений как формы реализации демократических прав и свобод, с одной стороны – предполагает добровольность участия, самодеятельность и равноправие членов объединений, а с другой – активное их участие в управлении делами государства и муниципальных образований. Важным признаком

общественных объединений как субъектов конституционных правоотношений является также их обособленность по отношению к публичной власти; будучи структурообразующим элементом гражданского общества, указанные объединения призваны способствовать удовлетворению преимущественно групповых потребностей и интересов граждан.

2. Эволюция правового положения общественных объединений характеризуется рядом исторических этапов, в течение которых развивались принципы свободы образования объединений и широкого участия в их деятельности граждан страны. Конституционно-правовые особенности современной России диктуют необходимость особенно тщательного учета федеративного устройства и реформы местного самоуправления, причем федеральная власть должна быть освобождена от тех функций по регулированию и поддержке общественных объединений, которые могут быть реализованы властью субъектов Федерации либо муниципальных образований. В этой связи не только содержание, но и наименование Федерального закона «Об общественных объединениях» выходит за рамки статей 71-73 Конституции Российской Федерации, создавая основу для федерального регулирования всего комплекса отношений по организации и деятельности общественных объединений, в то время как согласно Конституции Российской Федерации это составляет предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов.

3. На наш взгляд, методологически более верным по сравнению с действующим нормативным регулированием организации и деятельности общественных объединений было бы закрепление в статье 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» двух конституционно-правовых форм общественных объединений – общественной организации и общественного движения, в зависимости от наличия или отсутствия института членства в соответствующем объединении, при условии, что политические партии относятся к категории общественных организаций. Что же касается деятельности по сбору и расходованию взносов на общественно-полезные цели, оказанию конкретных видов услуг либо совместному решению различного рода социальных проблем, то такая деятельность могла бы осуществляться в рамках каждой из двух указанных конституционно-правовых форм (организации или движения) при условии, что общественное объединение подлежит обязательной государственной регистрации в качестве юридического лица и уплачивает законно установленные налоги и сборы.

4. Социальная ценность конституционно-правового механизма регулирования организации и деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации, предполагающего регламентированные

нормами права процедуры и определенную дискрецию исполнительно-распорядительных и судебных органов власти, заключается в том, что подобный механизм в значительной мере обеспечивает упреждение возможности неконституционных форм социальной активности граждан. Преимущества конституционно-правового механизма ответственности и контроля в системе основных направлений деятельности общественных объединений особенно рельефно проявляются в деятельности народного представительства и конституционного правосудия современной России.

5. В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации целесообразно установление следующих основополагающих принципов организации и деятельности общественных объединений, закрепляемых в виде отдельной статьи:

«Каждый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством имеет право на объединение.

Деятельность общественных объединений осуществляется свободно и на добровольных началах.

Общественные объединения равны перед законом и судом.

Не допускается функционирование общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти или вражды.

Общественные объединения не вправе присваивать принадлежащую государству суверенную власть.

Общественные объединения обладают правом на представительство в органах государственной власти и органах местного самоуправления в соответствии с законом.

Общественные объединения, обладающие статусом политических партий, вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов на выборах в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти. Политические общественные объединения в соответствии с федеральным законом обладают правом выдвижения кандидатов на муниципальных выборах.

Общественные объединения пользуются правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти. Уставом муниципального образования может быть предусмотрено право общественных объединений на инициативу по внесению проектов нормативных правовых актов в представительный орган муниципального образования.

Общественные объединения имеют право на участие в деятельности органов народного представительства с правом совещательного голоса в соответствии с регламентами соответствующих представительных органов.

Общественные объединения имеют право на обращение в конституционный (уставный) суд области с запросами, жалобами и ходатайствами в соответствии с законом.

Общественные объединения обеспечивают общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В целях обеспечения общественного контроля настоящей конституцией (настоящим уставом) учреждается Общественная палата субъекта Российской Федерации.

Уставами муниципальных образований могут быть учреждены общественные палаты муниципальных образований».

6. К основным направлениям регионального нормотворчества, исходя из анализа сложившейся практики и объективных задач законодателей субъектов Федерации, относятся вопросы правового регулирования: взаимодействия государственной власти и местного самоуправления с общественными объединениями; оказания государственной поддержки как всем общественным объединениям, так и общественным объединениям определенного вида (как правило, это молодежные и детские объединения). Подобную правовую обязанность целесообразно закрепить в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сделанные в ходе исследования выводы могут быть использованы в ходе дальнейших исследований основ конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений в федеративном государстве. Кроме того, в работе освещаются вопросы, имеющие существенную значимость для общетеоретического и государственно-правового цикла юридических наук, конкретизирующие и дополняющие ряд тем по конституционному и административному праву.

Практическая значимость исследования состоит в том, что сделанные выводы и рекомендации могут быть использованы в ходе законотворческой деятельности в целях совершенствования действующего законодательства, при осуществлении ведомственного нормотворчества, подготовке соответствующих научно-методических рекомендаций и практических пособий, разработке специальных учебных курсов в высших учебных

заведениях по теории государства и права, конституционному праву, международному праву, при проведении семинарских занятий, написании научных работ по данной проблематике.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования отражены и апробированы в научных публикациях автора. Отдельные выводы, сделанные в диссертации, докладывались автором на кафедре конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет», научных семинарах и конференциях данного вуза. Отдельные материалы представленного исследования используются также в деятельности адвокатских сообществ г. Москвы, в учебном процессе Орловской региональной академии государственной службы, в практической деятельности Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по Конституционному законодательству и государственному строительству.

Цель и логика решения задач диссертационного исследования обусловили структуру работы, состоящую из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определены предмет, цель и задачи исследования, его научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе. Излагаются методики проведения исследования, полученные в его результате теоретические и практические выводы и предложения.

Первая глава «Теоретико-методологические основы конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений в федеративном государстве» состоит из двух параграфов.

В **первом параграфе** «Общественное объединение как организационно-правовая форма реализации конституционного права человека и гражданина на объединение» рассматривается содержание понятия «общественное объединение».

Сравнительный анализ имеющихся в юридической литературе определений термина «общественное объединение» и их роли в гражданском обществе позволил выявить концептуальные различия в подходе юристов-конституционалистов к данному понятию и сделать вывод о целесообразности рассмотрения «общественного объединения» как одной из

организационно-правовых форм реализации конституционного права человека и гражданина на объединение.

Право граждан на объединение представляет собой меру возможного поведения индивидуальных и коллективных субъектов конституционных правоотношений, которому корреспондируют обязанности государства по обеспечению условий и защите их самостоятельности, направленной на реализацию общественно значимых потребностей и интересов. Право на объединение является преимущественно политическим конституционным правом, однако во многих случаях оно охватывает также и сферу социально-экономической деятельности гражданского общества и государства. Из содержания конституционного права на объединение выделяются правомочия, которые обеспечивают возможность создания общественных объединений различных видов, вхождения в их состав и выхода из них, участия в управлении делами на основе надлежащего представительства соответствующих категорий граждан. Принципы конституционализма не препятствуют установлению в законодательстве особенностей отдельных форм права на объединение по религиозным, национально-культурным, политическим и социально-профессиональным признакам, однако соответствующие правоограничения должны быть разумными и соразмерными конституционно значимым целям.

Уточнена существующая классификация общественных объединений, в зависимости от следующих признаков: по цели деятельности (коммерческие и некоммерческие общественные объединения); по форме (общественные и религиозные организации, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, фонды (социальные и благотворительные), ассоциации, союзы, общины, избирательные объединения, казачество, товарищества); по отношению к государству (государственные и негосударственные); по субъектам, создающим общественные объединения (например, объединение работодателей); по характеру субъектов (молодежные, детские объединения, собственники жилья и др.); по территории и отрасли; по отношению к избирательному процессу (политические партии, избирательные объединения и т.п.); по легальности деятельности (тайные и нетайные объединения).

Во втором параграфе «Эволюция правового положения общественных объединений в Российской Федерации и ее субъектах» проводится историко-правовой анализ правового положения общественных объединений в России.

Выделяемые в науке этапы эволюции правового положения общественных объединений не дают возможности оценить уровень развития законодательства об общественных объединениях в полном объеме. Данный

пробел может быть восполнен лишь посредством проведения анализа нормативных правовых актов, регулирующих деятельность общественных объединений, с целью определить этапы, характеризующие эволюцию правового положения общественных объединений, обоснованные действующими в эти периоды законодательными актами (от Русской Правды, Новгородской и Псковской судных грамот до Федерального закона «О политических партиях»).

Таким образом, в ходе исследования подтвержден факт постепенного совершенствования правового положения общественных объединений. Однако конституционно-правовые особенности современной России диктуют необходимость особенно тщательного учета федеративного устройства и реформы местного самоуправления, причем федеральная власть должна быть освобождена от тех функций по регулированию и поддержке общественных объединений, которые могут быть реализованы властью субъектов Федерации либо муниципальных образований. В этой связи не только содержание, но и наименование Федерального закона «Об общественных объединениях» выходит за рамки статей 71-73 Конституции Российской Федерации, создавая основу для федерального регулирования всего комплекса отношений по организации и деятельности общественных объединений, в то время как согласно Конституции Российской Федерации это составляет предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Полагаем, что в условиях современной России с учетом ее исторического опыта необходима корректировка конституционной концепции федерализма, направленная на следующие цели.

Во-первых, разграничение предметов ведения и полномочий должно оптимальным образом вовлекать в управленческий процесс максимально широкие слои населения, различные социальные слои и группы, получающие представительство как в государственных органах федерального уровня, так и в субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, в сфере законодательной функции государства требуется сравнительно высокая степень централизации, законодательство субъектов федерации не должно подменять собой федеральное регулирование, отражая преимущественно региональную специфику той или иной территории, причем законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов федерации необходимо дать значительно больше полномочий по влиянию на федеральный законодательный процесс. Этот принцип не должен охватывать исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов, где, напротив, требуется более высокая степень децентрализации.

Во второй главе «Конституционно-правовой механизм регулятивного воздействия государства на деятельность общественных объединений в субъектах Российской Федерации» рассматривается нормативно-правовая основа организации и деятельности общественных объединений в Российской Федерации.

Первый параграф «Нормативно-правовой аспект в механизме правового обеспечения деятельности общественных объединений: зарубежный и отечественный опыт» посвящен изучению зарубежного опыта нормативно-правового регулирования вопросов деятельности общественных объединений.

В ходе исследования были выявлены следующие закономерности, присущие европейскому конституционному регулированию права на объединение.

Во-первых, в изученных нами конституциях европейских государств упоминаются разные организационно-правовые формы реализации права на объединение в аспекте субъектного состава конституционных правоотношений: объединения, ассоциации, союзы и общества.

Во-вторых, в указанных нормативных правовых актах особенно подчеркивается такое правомочие, как право на свободное создание или образование общественных объединений на основе уведомительного порядка их государственной регистрации без особого разрешения властей, причем целью регистрации является придание гласности деятельности соответствующего объединения. Кроме того, из права на объединение следует обязательство государства не вмешиваться в деятельность ассоциаций и союзов, никто не может быть принужден к вступлению или выходу из состава объединения.

В-третьих, конституции европейских государств подчеркивают равенство в процессе реализации права на объединение, что в числе прочего предполагает недопустимость дискриминации по политическим, религиозным или классовым основаниям.

И, наконец, в четвертых, конституции европейских государств, в отличие от Конституции Российской Федерации, весьма подробным образом указывают ключевые основания, по которым ограничивается конституционное право граждан на объединение. Подобные ограничения обуславливаются интересами общественного порядка, основами конституционного строя, идеей взаимопонимания народов, охраняемыми уголовным правом ценностями. Особенно это касается тайных, нацистских и военизированных обществ, в том числе организаций, преследующих политические цели вооруженным путем.

Проведенный сравнительный анализ конституционного регулирования права на объединение в государствах СНГ и Балтии позволяет сформулировать следующие обобщения и выводы.

Во-первых, в конституциях стран постсоветского пространства важное внимание уделяется разграничению прав человека и прав гражданина. Если право на объединение по общему правилу принадлежит всем физическим лицам независимо от их гражданства, то право на ассоциацию в политические партии конституируется преимущественно как право гражданина соответствующего государства.

Во-вторых, среди обстоятельств, ограничивающих право на объединение, доминируют такие, как недопустимость свержения законной государственной власти, посягательства на независимость страны, насильственного изменения конституционного строя, а равно – обеспечение политического плюрализма, правового государства и гражданского общества. Это заметно различает постсоветские и европейские конституции, поскольку в последних значительно больше места отводится недопустимости тайных и военизированных сообществ, чем защите суверенитета государства и основ плюралистической демократии.

В-третьих, в конституциях стран СНГ и Балтии сравнительно часто расширяется круг лиц, которым запрещено в той или иной форме реализовывать свое право на объединение. Кроме традиционной европейской категории государственных и муниципальных служащих, в этот круг часто включаются судьи, прокурорские работники, должностные лица высших органов финансового контроля и т.п.

В-четвертых, во многих конституциях стран СНГ и Балтии имеются специальные ссылки на органические законы, которыми должны более детально по сравнению с Конституцией регламентироваться отношения, связанные с организацией и деятельностью общественных объединений. Этот опыт мог бы использоваться и в Российской Федерации, но для этого необходимо внесение поправок в Конституцию Российской Федерации, которые предписывали бы необходимость принятия федерального конституционного закона об основах конституционного статуса общественных объединений.

В-пятых, в условиях недостаточной прочности некоторых демократических институтов, правил и процедур, представляется крайне важным опыт Конституции Узбекистана, закрепившей права оппозиционного меньшинства в деятельности общественных объединений. Указанный опыт мог бы успешно использоваться в современной России.

И, наконец, в-шестых, заслуживает особого внимания подход конституционного законодателя Эстонии к проблеме допустимости военизированных обществ и союзов, если речь идет об обществах и союзах некоммерческого характера (в отличие, например, от частных детективных и охранных организаций).

С учетом изученного зарубежного опыта сделан вывод о том, что в Российской Федерации федеральное законодательство об организации и деятельности общественных объединений сравнительно полно регламентирует правоотношения, вытекающие из требований статьи 71 Конституции Российской Федерации и связанные с гражданско-правовым статусом общественных объединений, а также с ограничениями конституционного права на объединение по смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Исходя из этого, задачей законодателя субъекта Федерации становится обеспечение дополнительных гарантий конституционного права на объединение, его защита, обеспечение различных форм участия общественных объединений в государственной и муниципальной деятельности.

Во втором параграфе «Механизм обеспечения деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации» рассматриваются структурные элементы механизма обеспечения права граждан на объединение.

Конституционно-правовой механизм регулирования организации и деятельности общественных объединений в субъектах РФ представлен в виде следующих составляющих: 1) механизм создания общественных объединений любой организационно-правовой формы или отказ от создания общественных объединений. Принуждение запрещено. Равные основания осуществления регистрации уставов, равные основания отказа в регистрации и прекращение деятельности общественных объединений; 2) механизм невмешательства государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и невмешательства объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц; 3) механизм осуществления внутриорганизационной деятельности («право внутриорганизационной автономии»); 4) механизм образования союзов (ассоциаций) общественных объединений; 5) механизм вступления общественных объединений в международные связи и международные неправительственные объединения; 6) механизм реализации целей и интересов общественных объединений. Недопущение злоупотреблений свободой объединения; 7) механизм контроля и надзора за деятельностью общественных объединений; 8) механизм защиты нарушенных прав

общественных объединений; 9) механизм равной ответственности общественных объединений за нарушение законодательства.

Проведенный комплексный анализ ответственности, процедур и контроля в конституционно-правовом механизме деятельности общественных объединений позволяет сформулировать следующие обобщения и выводы.

Во-первых, наиболее значимым источником ответственности, процедур и контроля в механизме деятельности общественных объединений является именно Конституция Российской Федерации, что подтверждает не только опыт современной России, но и сравнительный анализ конституционно-правовой регламентации соответствующих общественных отношений в демократических зарубежных странах. Признавая положительное влияние Федерального закона «Об общественных объединениях» на развитие сферы деятельности общественных объединений и практическую реализацию конституционного права на объединение, полагаем, что в настоящее время целесообразно дальнейшее совершенствование законодательной базы функционирования общественных объединений в субъектах РФ. В частности, это связано с изменением приоритетов в государственной законодательной политике в пользу разумного сочетания, с одной стороны, свободы деятельности объединений граждан, с другой – их ответственности перед государством и обществом.

Во-вторых, социальная ценность развернутого конституционно-правового механизма регулирования организации и деятельности общественных объединений, предполагающего регламентированные нормами права процедуры и определенную дискрецию исполнительно-распорядительных и судебных органов власти, заключается в том, что подобный механизм в значительной мере обеспечивает упреждение возможности неконституционных форм социальной активности граждан. Преимущества конституционно-правового механизма ответственности и контроля в системе основных направлений деятельности общественных объединений особенно рельефно проявляются в деятельности народного представительства и конституционного правосудия.

Третья глава «Проблемы совершенствования нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере деятельности общественных объединений» посвящена выявлению актуальных проблем нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации.

В первом параграфе «Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как основа регулирования деятельности общественных

объединений на региональном уровне публичной власти» рассматривается значение и место основного закона субъекта федерации в системе нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений в субъекте Российской Федерации.

Серьезной критики заслуживает нормативное содержание Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Даже структурно данный нормативный правовой акт не содержит специальной главы или хотя бы статьи, которая посвящалась бы конституции (уставу) субъекта Федерации. О конституции (уставе) субъекта Федерации в данном законе встречаются лишь фрагментарные упоминания, касающиеся в основном формальной стороны регулирования соответствующих общественных отношений. Отсюда возникает неопределенность в отношении того, какие именно вопросы подлежат регулированию исключительно в конституции (уставе) субъекта Федерации и, следовательно, не могут регламентироваться федеральным законодательством.

Исключение составляют следующие предметы регулятивной компетенции, которые должны быть реализованы исключительно в конституциях (уставах) субъектов Федерации. Указанный законодателем перечень выглядит весьма неполным, пробельным и в определенной мере внутренне противоречивым. В результате законодатели субъектов Федерации вынуждены самостоятельно определять предмет правового регулирования в части организации и деятельности общественных объединений, что приводит к излишне разнообразной нормотворческой практике. Проведенный нами выборочный анализ содержания конституций республик и уставов других субъектов федерации в аспекте регламентации статуса общественных объединений и их роли в функционировании региональной государственной власти позволил выявить следующие важные закономерности.

В большинстве конституций республик в составе Федерации закрепляются сравнительно общие положения об общественных объединениях, которые представляются очевидными из норм Конституции Российской Федерации и, по существу, не нуждаются в дополнительном гарантировании.

К числу наиболее важных правомочий общественных объединений, зафиксированных в конституциях республик в составе Российской Федерации, следует отнести право на обращение в Конституционный Суд соответствующей республики, право законодательной инициативы в республиканском парламенте, право участвовать в управлении

государственными делами через своих представителей в выборных органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В целом нетрудно заметить, что опыт конституционного регулирования организации и деятельности общественных объединений на уровне республик в составе Российской Федерации пошел по пути двух основных направлений: с одной стороны, он предполагает дублирование или воспроизведение основополагающих норм Конституции Российской Федерации, связанных со статусом общественных объединений, с другой – намечены контуры собственного конституционного регулирования, не охваченного положениями Конституции Российской Федерации, которые в самом обобщенном виде можно сформулировать как гарантирование права общественных объединений на представительство в органах государственной власти и местного самоуправления и права таких объединений на доступ к конституционному правосудию, если соответствующий суд имеется в структуре государственных органов данной республики. Практика уставного нормотворчества краев, областей, городов федерального значения и автономных образований в этой части оказалась более разнообразной.

В целом проведенный нами сравнительный анализ практики регулирования основ организации и деятельности общественных объединений в конституциях и уставах субъектов Федерации позволяет сформулировать следующие обобщения и выводы.

Во-первых, в ряде уставов субъектов Федерации, в отличие от конституций республик, наблюдается излишне подробное регулирование соответствующих общественных отношений, что причиняет определенный вред текущему законодательному регулированию. Устав субъекта Федерации, как и конституция республики в составе Федерации, представляет собой нормативный правовой акт высокой степени нормативного обобщения, который должен оставлять значительную свободу усмотрения для регионального законодателя. В противном случае устав будет подлежать частым изменениям и не сможет выполнять стабилизирующую функцию в системе разделения властей.

Во-вторых, определенный регулятивный опыт краев, областей, городов федерального значения мог бы использоваться республиками в составе Федерации. Особенно это касается практики конституционного (уставного) регулирования общественного контроля.

Второй параграф «Пути оптимизации законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о деятельности общественных объединений» посвящен определению наиболее актуальных и перспективных направлений развития регионального

законодательства в сфере регламентации деятельности общественных объединений.

Следует подчеркнуть, что основы правового положения общественных объединений, зафиксированные в конституциях (уставах) субъектов Федерации, нуждаются в более детальной регламентации в региональном законодательстве, которое включает в себя не только законы субъектов, но и подзаконные нормативные правовые акты, издаваемые высшими должностными лицами, высшими исполнительными органами субъектов Федерации, а также рядом иных государственных органов регионов России.

В условиях необходимости укрепления единства правового пространства, сохранения и углубления международных стандартов в области прав и свобод человека, законодатели субъектов Федерации в значительной мере ограничены в свободе усмотрения при регулировании статуса общественных объединений. Прямое или косвенное ограничение правоспособности и дееспособности как граждан, так и самих общественных объединений, является недопустимым.

Исходя из проведенного анализа, можно выделить следующие проблемы, требующие своего разрешения в законодательстве субъектов Федерации.

Прежде всего, необходимо совершенствовать механизм контроля и надзора за деятельностью общественных объединений. Так, необходимо урегулировать вопрос контроля и надзора за деятельностью общественных объединений, не имеющих регистрации – религиозных групп и т.п. объединений. При этом наличие контролирующих органов и обладание ими права на проверку деятельности не следует рассматривать как ограничение права на объединение, наоборот, именно контроль, предусмотренный законом, позволит гражданам государства в полной мере реализовать свои конституционные права их законные интересы, защитить себя от действий экстремистских и тоталитарных организаций (сект) и других объединений, осуществляющих завуалированную деятельность, запрещенную законом.

В деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует обратить серьезное внимание на проблемы совершенствования систематизации законодательства, обусловленные активизацией правотворческой деятельности и связанной с ней устойчивой тенденцией увеличения массива нормативных правовых актов.

В региональной правотворческой деятельности назрела необходимость использования общественного мнения при принятии законов в целях избежания противодействия общественности принятым нормативным актам. Негосударственные организации могут обеспечивать независимую

экспертизу важнейших нормативных актов, а также документов, непосредственно затрагивающих интересы граждан. Кроме того, подобные изменения могли бы способствовать укреплению связей власти с обществом. В связи с этим необходимо в кратчайшие сроки определить механизмы деятельности Общественной палаты не только на федеральном уровне, но и на региональном.

Существует необходимость мобилизации творческой социальной активности граждан для решения действительно значимых проблем общества. Однако данный вариант вряд ли позволит гражданскому обществу сыграть роль ведущего фактора российской модернизации – перехода к современной демократии и динамичной эффективной рыночной экономике. Такой переход невозможен без активизации свободной, не ограниченной каким-либо контролем гражданской активности на общественно-политической арене.

Однако совершенствование регионального законодательства неразрывно связано с проблемой качества федеральных нормативных правовых актов, причем последние не всегда выгодно отличаются от региональных актов качеством нормативного материала. В этой связи считаем необходимым внести изменения в федеральное законодательство об общественных объединениях. В частности, при анализе ст. 44 Федерального закона «Об общественных объединениях», ст. 14 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединений» обращает на себя внимание термин «систематичности», используемый при раскрытии основания ликвидации общественного объединения – «систематическое осуществление деятельности противоречащей его уставным целям». В соответствии с данными Словаря синонимов систематически – это планомерно, регулярно. По нашему мнению, целесообразно заменить термин «систематически» на синоним «неоднократно», что позволило бы гораздо более четко установить в законе основание для ликвидации общественных объединений.

Другим важным направлением совершенствования законодательства субъектов Федерации об организации и деятельности общественных объединений является, на наш взгляд, необходимость решения вопроса о льготном сотрудничестве общественных объединений и средств массовой информации в целях ознакомления населения с направлениями деятельности общественных объединений. Факт существования в России множества активно действующих гражданских организаций сочетается со слабостью их общественного влияния, неразвитостью практически-деятельных и информационных связей с основной массой граждан.

Важным и в значительной мере освоенным направлением регионального правотворчества является правовое регулирование государственной поддержки детских и молодежных общественных объединений. Молодежь примет активное участие в общественной жизни при условии осведомленности об их деятельности, наличия интереса к деятельности объединений, с одной стороны, а с другой – наличия интереса государства в активной общественной позиции молодежи. В этой связи необходимо реализовывать Государственную программу поддержки молодежных и детских объединений.

Практически отсутствует в современной России и такой важный компонент гражданского общества, как массовые социальные движения. Из исторического опыта известно, что такие движения обычно являются решающим фактором крупных макросоциальных и политических перемен.

Это актуализирует задачу регионального законодателя по развитию гласности, гражданской инициативы, политической свободы, плюрализма мнений. На развитие гражданского общества большое влияние оказывают отношения гражданских организаций с властью, в частности независимость общественных объединений. Однако это такая независимость, которая не означает конфронтации, а предполагает сотрудничество и партнерство, позволяет гражданскому обществу выступать в качестве реальной силы давления на бюрократию, существенно ограничивать ее нынешнее всевластие. Многообразие, неоднородность функций общественных объединений требуют глубокого исследования, с целью выявления организаций, способных наиболее конструктивно взаимодействовать в целях построения гражданского общества.

Таким образом, названные направления совершенствования регулятивного воздействия субъектов Федерации на деятельность общественных объединений позволят сформировать целостный механизм обеспечения деятельности общественных объединений, а также окажут содействие становлению государственной концепции взаимоотношений государства и общественных объединений, гражданского общества в России.

Бездействие законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, а равно бездействие представительных органов местного самоуправления, выраженное в несвоевременном правовом регулировании общественных отношений, в то время как такая обязанность предусмотрена правовыми актами более высокой юридической силы, является основанием для принятия мер прокурорского реагирования. Однако само по себе наличие пробелов в правовом регулировании общественных отношений еще не является основанием для принятия мер прокурорского реагирования на

бездействие региональных и муниципальных органов представительной власти. Обнаружив пробел в праве, соответствующий орган прокуратуры может воспользоваться правом инициативы по внесению законодательных предложений или правом законодательной инициативы.

Указанный принцип особенно распространяется на те регионы России, в которых на законодательном уровне не приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок взаимодействия общественных объединений с органами региональной публичной власти, включающий их гарантии, льготы и преимущества. Однако для более полной реализации указанной идеи в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» необходимы изменения, предусматривающие обязанность региональных органов государственной власти урегулировать в своих законах соответствующие правоотношения.

В **заключении** подводятся итоги проделанной работы, содержится обобщение основных положений и выводов, излагаются практические предложения, сформулированные в ходе проведенного исследования.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

В изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. *Зотов Э.В.* Оптимизация государственного регулирования деятельности общественных объединений // Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 1. С. 30-33. 0,4 п.л.

2. *Зотов Э.В.* Механизм правового обеспечения деятельности общественных объединений в странах Европейского Союза // Международное публичное и частное право. 2014. № 2. С. 27-30. 0,4 п.л.

3. *Зотов Э.В.* Эволюция правового положения общественных объединений в Российской Федерации и ее субъектах // Вестник Московского Университета МВД. 2014. № 4. С. 58-62. 0,4 п.л.

4. *Зотов Э.В.* Нормативно-правовое регулирование функционирования общественных объединений в субъектах РФ // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 3. С. 39-40. 0,15 п.л.

Монография

6. *Зотов Э.В.* Конституционно-правовое регулирование деятельности общественных объединений в Российской Федерации. Орел: Издательство ОРАГС, Орловская региональная Академия Государственной службы, 2006. 120 с. 6,0 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

7. *Зотов Э.В.* Актуальные направления совершенствования регулятивного воздействия государства на деятельность общественных объединений // Юстиция. 2006. № 2. С. 63-72. 0,5 п.л.

8. *Зотов Э.В.* Общественные объединения, как механизм взаимодействия государства и гражданского общества // Сборник научных трудов, Воронежский государственный Университет. Человек и общество: на рубеже тысячелетий. / Под общ. ред. О.И.Кирикова. Воронеж, 2006. С. 64-71. 0,45 п.л.

9. *Зотов Э.В.* Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как основа регулирования деятельности общественных объединений на региональном уровне // Юстиция. 2006. № 6. С. 44-50. 0,5 п.л.

Подписано в печать 10.04.2014 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,3 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1