

АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

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

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Кандидат юридических наук, доцент

Валяровский Федор Иванович

Москва – 2014

Оглавление

Введение.....	3
Глава I. Теоретико-методологические основы конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений в федеративном государстве.....	18
1.1. Общественное объединение как организационно-правовая форма реализации конституционного права человека и гражданина на объединение.....	18
1.2. Эволюция правового положения общественных объединений в Российской Федерации и ее субъектах.....	49
Глава II. Конституционно-правовой механизм регулятивного воздействия государства на деятельность общественных объединений в субъектах Российской Федерации.....	75
2.1. Нормативно-правовой аспект в механизме правового обеспечения деятельности общественных объединений: зарубежный и отечественный опыт.....	75
2.2. Механизм обеспечения деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации.....	104
Глава III. Проблемы совершенствования нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере деятельности общественных объединений.....	131
3.1. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как основа регулирования деятельности общественных объединений на региональном уровне публичной власти.....	131
3.2. Пути оптимизации законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о деятельности общественных объединений.....	153
Заключение.....	174

Список использованной литературы.....	185
---------------------------------------	-----

Введение

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 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 актов². 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 федерации³. При этом законы субъектов Российской Федерации по

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 доступа 03.03.2014.

² Чистова Л.А. Конституционно-правовые основы регулирования субъектами Российской Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах. Дис.к.ю.н. Тюмень, 2005. С. 83.

³ Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. N 12. С. 60.; Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений // Концепции развития российского законодательства. М., 1998. С. 45.

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 правоприменения⁴. 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.

⁴ Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. N 5.

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). Вызывают интерес изданные в этот период монографии «Конституционный статус общественных организаций в СССР»⁵; «Общественные организации в политической системе. Аспекты взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами»⁶ и др.

⁵ Конституционный статус общественных организаций в СССР / Кудрявцева Г.А., Орлова О.В., Пчелинцева К.Н., Шутько Д.В., и др.; Отв. ред.: Щиглик А.И. М.: Наука, 1983.

⁶ Общественные организации в политической системе. Аспекты взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами / Отв. ред. Ц. А. Ямпольская. М.: Наука, 1984.

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)»⁷; докторская диссертация Шеломенцева В.Н. «Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ»⁸), административно-правовые (кандидатские диссертации Соболевой Ю.В. «Общественные объединения как субъекты административного права»⁹; Шкуркина С.И. «Административно-правовой статус общественных объединений правоохранительной направленности в сфере охраны общественного порядка»¹⁰); политико-правовые (докторская диссертация Исламова З.М. «Политико-правовая реформа: взаимодействие права и норм общественных организаций в самоуправлении народа»¹¹); организационно-правовые (докторская диссертация Ищенко С.А. «Организационно-правовые проблемы управления общественными объединениями в российском и международном спортивном движении»¹²; кандидатская диссертация Моисеева А.М. «Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты»¹³).

⁷ Федулов А.М. Общественные организации как субъекты советского правотворческого процесса (общетеоретическое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1990.

⁸ Шеломенцев В.Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.

⁹ Соболева Ю.В. Общественные объединения как субъекты административного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2000.

¹⁰ Шкуркин С.И. Административно-правовой статус общественных объединений правоохранительной направленности в сфере охраны общественного порядка. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

¹¹ Исламов З.М. Политико-правовая реформа: взаимодействие права и норм общественных организаций в самоуправлении народа. Дис. ... докт. юрид. наук. Ташкент: Институт философии и права. 1991.

¹² Ищенко С.А. Организационно-правовые проблемы управления общественными объединениями в российском и международном спортивном движении. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001.

¹³ Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

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»¹⁴; Кожевникова О.А. «Конституционно-правовой статус общественных объединений и его реализация в Российской Федерации»¹⁵; Мерешкина Д.Е. «Конституционно-правовой статус общественных объединений в современной России»¹⁶; Пимановой М.А. «Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование)»¹⁷); 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)»¹⁸; Будак С.Д. «Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России»¹⁹; Ястребовой А.И. «Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации»²⁰; Савиной Л.В. «Молодежные общественные объединения современной России: институционально-правовой анализ»²¹); исторические этапы развития

¹⁴ Дарков А.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

¹⁵ Кожевников О.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений и его реализация в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

¹⁶ Мерешкин Д.Е. Конституционно-правовой статус общественных объединений в современной России. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

¹⁷ Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.

¹⁸ Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации. (Проблемы теории и практики). Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997.

¹⁹ Будак С.Д. Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

²⁰ Ястребова А.И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

²¹ Савина Л.В. Молодежные общественные объединения современной России: институционально-правовой анализ. Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

государственно-правового регулирования их деятельности (докторская диссертация Тумановой А.С. «Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций России в начале XX века (Историко-юридическое исследование)»²²); реализация конституционного права на объединение (кандидатская диссертация Лысенко В.В. «Общественные объединения как форма реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации»²³).

Авторским коллективом в 2009 году опубликована монография «Общественное объединение как форма реализации права на объединение»²⁴.

Однако конституционно-правовые основы регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации в настоящее 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»²⁵ (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.

²² Туманова А.С. Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций России в начале XX века (Историко-юридическое исследование). Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.

²³ Лысенко В.В. Общественные объединения как форма реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

²⁴ Общественное объединение как форма реализации права на объединение. Монография / Малый А.Ф., Малый Д.А., Уткин Р.В. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2009.

²⁵ Чистова Л.А. Конституционно-правовые основы регулирования субъектами Российской Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах. Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

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;

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.

Глава I. Теоретико-методологические основы конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений в федеративном государстве

1.1. Общественное объединение как организационно-правовая форма реализации конституционного права человека и гражданина на объединение

Важнейшим социальным институтом, находящимся в центре внимания мировой политико-правовой мысли с самого момента ее зарождения, являются взаимоотношения человека и государства. Различные аспекты этого взаимодействия изучались и изучаются в настоящее время правоведами, философами, политологами, что позволяет оценить состояние обеспечения и гарантий прав и свобод человека в обществе и государстве.

Участие граждан в решении общественных проблем становится важнейшей предпосылкой дальнейшего развития и повышения конкурентоспособности страны²⁶.

В современных условиях, как справедливо отметил С.А. Авакьян, возникает объективная потребность в обособлении от государства самостоятельных и самоуправляющихся объединений граждан для удовлетворения их общих интересов (запросов) внутри объединения и для достижения целей во внешней среде методами и средствами, отвечающими природе объединения и не противоречащими закону²⁷. Иными словами, подобный подход опирается на толкование термина «общественное объединение» в сравнительно узком конституционно-правовом смысле, который предполагает публичную правосубъектность, обособленность по

²⁶ Кострикин А.В. Молодежные общественные объединения как институт гражданского общества // Известия российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. N 80. С. 182.

²⁷ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 392.

отношению к государственной и муниципальной власти, а также ориентацию на удовлетворение групповых интересов граждан.

Вместе с тем, представляется, что сравнительный анализ иных имеющихся в современной юридической литературе определений термина «общественное объединение» позволит выявить концептуальные различия в подходе ученых-юристов к данному понятию.

Как отмечает Д.А. Алимов, «само понимание «объединения» в качестве законченного формирования существовало в русском языке не всегда. В толковом словаре «Живого великорусского языка» Владимира Даля «объединенье» понималось только в значении «действия по глаголу»²⁸. Необходимо отметить, что практически все слова в русском языке по данной проблеме, призванные охарактеризовать конечный результат процесса, являются «отглагольными существительными» (объединение, организация, формирование, учреждение и др.), что, безусловно, затрудняет работу законодателя²⁹.

Обратившись в словарю «Синонимов русского языка», также можно отметить, что синонимами слова «объединение» являются такие слова, как «организация, союз, ассоциация»³⁰.

Аналогом понятий «общественное объединение» и «некоммерческая организация» в современной конституционно-правовой доктрине являются термины «общественная организация» и «добровольное объединение граждан».

Ц.А. Ямпольская указывает, что общественные организации являются лишь составной частью более широкого определения добровольных объединений граждан, где «добровольное объединение граждан – это основанная на началах добровольности организация, образуемая гражданами в целях развертывания определенного вида деятельности, в процессе которой

²⁸ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1981. Т. 1. С. 635.

²⁹ Алимов Д.А. Конституционное право на объединение: механизм обеспечения и пределы ограничения. Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-На-Дону, 2001. С. 40.

³⁰ Словарь синонимов русского языка / Под ред. Л.А. Чешко. М., 1968. С. 302, 317.

реализуются их права, удовлетворяются их законные интересы, используются демократические свободы, и обладающая как фактическим, так и формальным (официальным) организационным единством – устойчивостью состава, структуры и связей между членами»³¹.

В других определениях выделяются те или иные черты объединений, добавляются новые, но суть остается: объединения - это некие «организации», «образования», «формирования», которые имеют сложную самоорганизацию, структуру, выступают как особые субъекты права.

В.Н. Пронькин справедливо отмечает недостатки названного выше подхода: во-первых, неясен механизм образования данных субъектов, его правовая природа; во-вторых, нельзя все формы реализации свободы ассоциаций сводить к созданию этих ассоциаций, жизнь гораздо разнообразнее и сложнее; в-третьих, непонятен правовой инструментарий, правовые методы регулирования свободы ассоциаций. Далее автор формулирует совершенно справедливый вывод о том, что «ключ к преодолению этих недостатков кроется в правильном юридическом определении термина «ассоциация», или «объединение». Рубеж, на котором останавливались все исследователи свободы ассоциаций, обозначен двумя словами: «объединение людей». От этого понятия и исходит неясность дальнейших юридических построений. Действительно, соединение людей есть не что иное, как соединение их усилий, возможностей, способностей. И это соединение (организация, объединение) – механизм сложения сил, механизм взаимодействия людей, русло, канал, куда в нужные моменты направляется деятельность нескольких лиц. Люди, реализуя свою свободу, соединяют свои усилия добровольно, действуя как равноправные субъекты. А сделать это они могут только посредством договора, соглашения. Следовательно, за фразой «объединение людей» скрывается соглашение, договор о взаимодействии, а еще вернее – соглашение о создании определенного механизма взаимодействия людей.

³¹ Вопросы теории и истории общественных организаций / Под ред. Ц. А. Ямпольской. М., 1971. С. 10.

По мнению В.Н. Пронькина, ассоциация есть, прежде всего, право (свобода) заключать соглашения о взаимодействии людей³². В целях унификации понятийного аппарата автор предпочел остановиться на термине, используемом в Международном пакте о гражданских и политических правах, поскольку в нем термин «свобода ассоциаций» используется как равнозначный терминам «свобода союзов» и «право на объединение».

Рассматривая различные подходы к понятию «объединение», следует отметить, что достаточно долгий период времени отечественная юридическая наука не знала таких терминов, как «общественное объединение» и «некоммерческая организация». В частности, русское дореволюционное и советское право вплоть до начала 90-х годов XX века вообще не оперировало указанными терминами. Обращаясь к работам дореволюционных российских правоведов, мы видим следующее понимание объединения: это «соединение известного количества лиц»³³. Однако в определении союзов, сформулированном в конспективном курсе по полицейскому праву, раскрывается правовая природа союзов: «Под союзом или ассоциацией разумеется вообще всякое добровольное и рассчитанное на продолжительное существование соединение известного количества лиц, имеющих в виду преследование какой-либо цели посредством общих усилий»³⁴.

Философский словарь дает следующее определение «организации» применимо к биологическим, социальным и некоторым техническим объектам: 1) объединение индивидов в единое целое для совместного труда. Объединившись в организацию, индивиды становятся взаимосвязанными «орудиями» (органами целого, участвующими в труде, сохраняющими, однако, свою индивидуальность; 2) совокупность процессов или действий,

³² Пронькин В.Н. О свободе ассоциаций // Правоведение. 1993. N 5. С. 51-57.

³³ Дерюжанский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1891. С. 59-60; Градовский А.Д. Государственное право: Курс лекций. СПб., 1884.

³⁴ Полицейское право: Конспективный курс/ Сост. Фельзер. Казань, 1907. С. 27.

ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого; 3) внутренняя упорядоченность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обуславливающее его строение³⁵.

По мнению С.С. Юрьева, термин «общественное объединение» следует определять как «правовую форму взаимоотношений личности и общества», как «форму ограничений притязаний власти..., противовес всесилию государственной власти, призванную обеспечить ее ограничение и самоограничение»³⁶, тогда как С.А. Солдатов рассматривает общественные объединения как «важнейшие институты гражданского общества, самостоятельные и самоуправляющиеся ассоциации его членов, добровольно создающиеся для реализации личных интересов субъектов этих организаций и через их общую зависимость и взаимосвязь для решения интересов общественных».

А.В. Орлов³⁷ и А. Нуртдинова³⁸ предлагают отличать общественные объединения от схожих с ними иных форм некоммерческих организаций (религиозных объединений и объединений работодателей), выделив признаки общественных объединений, вызывающие споры в науке.

Помимо научных исследований понятие «общественное объединение» содержится и в законодательных актах.

Для целей настоящего исследования, безусловно, представляет интерес то, каким образом рассматриваемое понятие было закреплено в ранее действовавших нормативно-правовых актах. Так, например, в Законе СССР «Об общественных объединениях» от 09 октября 1990 года под общественным объединением понималось «добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан,

³⁵ Краткий философский словарь. М., 1994. С. 320.

³⁶ Юрьев С. С. Правовой статус общественных объединений. М., 1995. С. 44.

³⁷ Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации. Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2000. С. 33.

³⁸ Нуртдинова А. Объединение работодателей: их права и обязанности в системе социального партнерства // Хозяйство и право. 2003. N 10. С. 7.

объединившихся на основе общности интересов»³⁹.

В Конституции Российской Федерации⁴⁰ рассматриваемое понятие не раскрывается, однако используется либо подразумевается в различных статьях. Так, например, в статье 13 Конституции Российской Федерации признается идеологическое многообразие, что является отправной точкой для развития многопартийности; предусматривается равенство общественных объединений перед законом. Также в Конституции Российской Федерации закреплено положение о религиозных объединениях, которые отделены от государства и равны перед законом (ст. 14). Кроме названных положений важное место занимает норма об обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15), а также о праве на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов; свобода деятельности общественных объединений гарантируется (ст. 30).

Федеральный закон «Об общественных объединениях»⁴¹ в ст. 5 значительно дополнил понятие общественного объединения, представив его как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (далее - уставные цели), что позволило более полно представить правовой статус объединения.

Ю.В. Соболева, анализируя данное понятие, дополнила его новыми признаками общественного объединения и в результате сформулировала следующее определение: общественное объединение – это добровольное,

³⁹ Закон СССР от 09.10.1990 N 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях» (Утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов от 19.05.1995 N 82-ФЗ, от 11.07.2001 N 95-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС СССР, 17.10.1990, N 42, ст. 839.

⁴⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> Дата доступа 03.03.2014.

⁴¹ Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общественных объединениях» // Российская газета, N 100, 25.05.1995.

самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе физических лиц, юридических лиц – общественных объединений, выступающее от своего имени для реализации общих целей, указанных в его уставе, и не обладающее государственно-властными полномочиями⁴². Однако, на наш взгляд, выделенные Ю.В. Соболевой признаки носят дискуссионный характер, в частности, в том аспекте, что «юридические лица – общественные объединения».

Гражданский кодекс Российской Федерации⁴³ под общественными организациями (объединениями) признает добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Общественные и религиозные организации являются некоммерческими организациями, которые вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Следовательно, особой характеристикой общественных объединений в гражданско-правовом смысле становится некоммерческий характер их деятельности.

По нашему мнению, заслуживает внимания следующий тезис, сформулированный А.В. Орловым⁴⁴: «Законодатель также использует термин общественное объединение, однако не всегда одинаково».

Автор аргументирует это следующими примерами использования термина «общественное объединение»: статья 46 Конституции Российской Федерации устанавливает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде. Таким образом, если понимать под общественным объединением лишь одну из

⁴² Соболева Ю.В. Общественные объединения как субъекты административного права: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 7.

⁴³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Российская газета, N 238-239, 08.12.1994.

⁴⁴ Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации. Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2000. С. 25-26.

форм некоммерческих организаций (как понимает термин «общественное объединение» Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О некоммерческих организациях»⁴⁵, Федеральный закон «Об общественных объединениях» и др.), то в таком случае Конституция Российской Федерации не гарантирует право обжаловать решения и действия (или бездействие) коммерческих организаций (например, федеральных государственных унитарных предприятий) и некоммерческих организаций (например, государственных корпораций, учреждений), за исключением общественных объединений.

Правовое положение общественных и религиозных организаций более подробно раскрывает Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», определив в ст. 2 следующее понятие некоммерческой организации – это организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Основное предназначение некоммерческих организаций - осуществление деятельности в целях, служащих достижению общественных благ, в частности: социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных, управленческих, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи. Этот перечень не является исчерпывающим, некоммерческие организации могут создаваться и для достижения иных целей, направленных на достижение общественных благ.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и

⁴⁵ Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О некоммерческих организациях» // Российская газета, N 14, 24.01.1996.

союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами⁴⁶.

М.Ю. Тихомиров⁴⁷ обращает внимание на тот факт, что выделение некоммерческой организации из ряда прочих юридических лиц возможно только при одновременном наличии у такой организации обоих характеризующих ее признаков: а) отсутствие цели извлечения прибыли в качестве основной цели деятельности; б) отсутствие права распределять полученную от предпринимательской деятельности прибыль между участниками. Исключение составляют потребительские кооперативы, которые хотя и отнесены Гражданским кодексом РФ к категории некоммерческих организаций, но вправе распределять полученную прибыль между своими членами.

Однако, как справедливо отмечается в литературе, зарубежный опыт показывает, что именно запрет распределять полученную прибыль между участниками юридического лица является наиболее действенным способом отсеечения некоммерческих организаций от профессионального бизнеса⁴⁸. Как правило, прибыль, полученная некоммерческой организацией от предпринимательской деятельности, должна расходоваться ею в целях, для достижения которых создана соответствующая организация. Об этом свидетельствуют и нормы законов об отдельных видах некоммерческих организаций.

Например, согласно ст. 37 Федерального закона «Об общественных объединениях» данные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Предпринимательская деятельность осуществляется

⁴⁶ Сойфер Т.В. Некоммерческое юридическое лицо как форма реализации конституционного права на объединение // Законодательство и экономика. 2012, N 2. С. 18.

⁴⁷ Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях». Второе издание, дополненное и переработанное / Под ред. М.Ю.Тихомирова. М., 2000.

⁴⁸ Гражданское право. Часть I. Учебник /Под. ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М., 1996. С. 145.

общественными объединениями в соответствии с Гражданским кодексом РФ и другими законодательными актами Российской Федерации.

Религиозные организации, в соответствии со ст. 23 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях»⁴⁹, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации. Таким образом, общий для некоммерческих организаций запрет на распределение прибыли между участниками действует и в отношении религиозных организаций.

Профессиональные союзы, в соответствии со ст. 24 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁵⁰, вправе осуществлять на основе федерального законодательства через учрежденные ими организации предпринимательскую деятельность для достижения целей, предусмотренных уставом, и соответствующую этим целям⁵¹.

Авторы исследований о некоммерческих организациях кроме анализа правового статуса некоммерческих объединений отмечали их важное значение в общественной жизни⁵². В частности, «все более значительную роль играют негосударственные некоммерческие организации, которые образуют так называемый «третий сектор» в решении ключевых задач формирования гражданского общества и важнейших социальных проблем. Первый сектор объединяет государственные и муниципальные организации, то есть организации, имущество которых находится в государственной или

⁴⁹ Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Российская газета, N 190, 01.10.1997.

⁵⁰ Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Российская газета, N 12, 20.01.1996.

⁵¹ Сенников Н.М. Пределы судебного и административного усмотрения при реализации гражданами конституционного права на объединение в профсоюзы и свободы деятельности профессиональных союзов // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. М.: Юрист, 2009, Вып. 9, Т. 3. С. 192.

⁵² Макаренко О.В., Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. М., 1997.

муниципальной собственности; второй сектор - частные коммерческие организации, то есть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, а их имущество не находится в государственной или муниципальной собственности, а третий сектор - частные некоммерческие организации. Первым отличительным признаком этих организаций является то, что они не имеют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученную прибыль среди своих участников. Вторым отличительный признак - имущество этих организаций не находится в государственной или муниципальной собственности».

О.В. Макаренко, Л.И. Якобсон в данном исследовании обратили внимание также на то, что иногда приходится встречаться с неоправданно узким пониманием третьего сектора. В одном случае этот сектор отождествляется с множеством общественных объединений, в другом – только с благотворительными организациями. Подобное сужение рамок третьего сектора не является обоснованным и порождается либо недостаточным знанием законодательства, либо игнорированием роли и значения других видов независимых некоммерческих организаций.

Подчеркнем, что общественное объединение – это распространенная, но лишь одна из числа возможных организационно-правовых форм некоммерческой организации. Благотворительные организации, также как и общественные объединения, лишь часть третьего сектора, выделенная по особому характеру и целям деятельности.

Ц.А. Ямпольская справедливо утверждает, что общественная организация есть особый институт, который дает возможность гражданам использовать демократические свободы. Через общественные организации граждане развивают свои склонности и способности, реализуют свои права, удовлетворяют законные интересы, приобщаются к руководству общественной жизнью, к управлению государством. Через общественные организации происходит сближение человека, личности с обществом как

целым⁵³. Если граждане свободно могут выражать свои мнения, если могут создаваться различные объединения – налицо такое качественное состояние общества, при котором оно может именоваться гражданским обществом⁵⁴.

Итак, если речь идет о различных видах общественных объединений, то следует обратить внимание не только на понятие общественного объединения, но и на виды общественных объединений, выделяемые законодателем и учеными. Единого мнения по данному вопросу в настоящее время не существует, т.к. само общественное объединение – явление динамичное, постоянно развивающееся и изменяющееся в зависимости от политических, экономических и иных факторов. Конституция Российской Федерации закрепляет это право в емкой формуле: каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Слово «включая» в тексте Конституции прямо указывает на то, что право на объединение не исчерпывается гарантированной государством возможностью создания новых объединений.

Проведенный обзор точек зрения позволяет сформулировать следующую авторскую позицию по исследуемому вопросу.

Во-первых, юридическая природа общественного объединения характеризуется конституционной правосубъектностью, которая, в числе прочего, предполагает формальное организационное единство объединения, устойчивость его структуры, состава и связей между членами. Общественное объединение должно быть рассчитано на сравнительно продолжительное существование, а его участниками могут быть как физические, так и юридические лица. Понятие общественного объединения по своей конституционной сути является близким по сравнению с терминами «организация», «союз», «ассоциация», «образование», «формирование», однако термин «объединение» более точно отражает его внутреннее содержание с позиций конституционно-правовой науки и практики.

⁵³ Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. М., 1972. С. 6-8.

⁵⁴ Авакьян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 16.

Во-вторых, общественные объединения представляют собой одну из форм реализации демократических прав и свобод, что, 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 их обособленность по отношению к публичной власти; будучи структурообразующим элементом гражданского общества, указанные объединения призваны способствовать удовлетворению групповых потребностей и интересов граждан.

В-третьих, цели общественных объединений должны исключать предпринимательство, коммерцию, извлечение прибыли, экономическую деятельность. В отличие от хозяйственных товариществ, обществ и иных аналогичных субъектов гражданских правоотношений, которые представляют собой объединение лиц и (или) капиталов, общественные объединения есть совокупность лиц, объединенных общим неэкономическим интересом и организовано взаимодействующих друг с другом.

Сказанное позволяет выдвинуть и обосновать тезис о том, что общественные объединения представляют собой одну из организационно-правовых форм реализации конституционного права человека и гражданина на объединение. Однако для более полного обоснования указанного тезиса необходимо рассмотреть проблему конституционно-правовой сущности и содержания права человека и гражданина на объединение.

Основное юридическое содержание правоотношений составляют субъективные права и юридические обязанности сторон. В свою очередь, под субъективным правом понимается «установленная юридическими нормами мера возможного поведения участников правоотношения»⁵⁵. Субъективное право определяется в литературе и более широко – как «создаваемая и гарантируемая государством через нормы объективного права особая

⁵⁵ Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 184.

юридическая возможность действовать, позволяющая субъекту (как носителю этой возможности) вести себя определенным образом, требовать соответствующего поведения от других лиц, пользоваться определенным социальным благом, обращаться в случае необходимости к компетентным органам государства за защитой – в целях удовлетворения личных интересов и потребностей, не противоречащим общественным»⁵⁶. Еще видный дореволюционный государствовед и цивилист Г.Ф. Шершеневич отмечал, что «субъективное право есть власть осуществлять свой законный интерес»⁵⁷.

Законный интерес граждан в государственной и общественно-политической сфере чрезвычайно богат и содержателен по своему характеру и последствиям. Законный интерес – это отраженное в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а так же в некоторых случаях обращаться к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным⁵⁸. Конституция Российской Федерации провозгласила целый комплекс прав и свобод, представляющих собой определенную систему конституционных прав, в которую традиционно включаются социально-экономические, гражданские, культурные, личные и политические права и свободы⁵⁹. Политические права – субъективные права, что подтверждается исследованиями ученых⁶⁰, занимают «особое место в

⁵⁶ Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 145.

⁵⁷ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 607-608.

⁵⁸ Малько А.В. Субъективное право и законный интерес // Правоведение. 1998. N4. С. 62.

⁵⁹ Златопольский А.А. Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в РФ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

⁶⁰ Вавилин Е.В. Понятие и механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Журнал российского права. 2004. N5. С. 35. Малько А.В. Субъективное право и законный интерес // Правоведение. 1998. N4. С. 58-70. Братусь С. Н. Юридические лица в советском праве. М., 1947. С. 33. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 108.

существующей сегодня системе прав человека»⁶¹, т.к. являются «юридическим средством вступления людей в политическую жизнь общества, в деятельность политической системы, ее отдельных субъектов»⁶², где в качестве субъектов выступают: государство, политические партии, общественные объединения, организованные группы давления (лобби), средства массовой информации⁶³.

Значение политических прав отмечали философы⁶⁴, так, например, по мнению Аристотеля человек – «существо политическое»⁶⁵, наличие политических прав провозглашается им неотъемлемым признаком гражданина (даже при воспитании детей нужно исходить из того, что из них «потом вырастают участники политической жизни») и государства: «таким образом, в государстве не слишком малых размеров чертой, более свойственной политике, а вместе с тем и демократии, являлось бы участие возможно большего числа граждан в управлении: тогда всякий будет делать свое дело, как мы сказали, и более сообразуясь с общественной пользой, и лучше и скорее»⁶⁶.

Следует отметить существование различных классификаций политических прав, представленных Н.В. Витруком, А.А. Злотопольским, Ю.А. Дмитриевым и другими учеными.

Так, в частности, представляют интерес критерии классификации, выделенные Н.В. Витруком, среди которых отмечается «свобода объединений»⁶⁷. Другие авторы обосновывают классификацию сферой

⁶¹ Басик В.П. Политические права граждан России и иностранцев в Российской Федерации // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11 Право. 2004. N3. С. 42.

⁶² Лебедев А.В. Политические права и свободы граждан Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 14.

⁶³ Конституционное право России: Учебник / Отв.ред А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. Екатеринбург, 2002. С. 16-22, 86,87.

⁶⁴ Монтесье Ш. Избранные произведения. М., 1955. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. Платон. Государство. Законы. Политик. М., 1998.

⁶⁵ Большая этика // Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т.4 / Пер. с древнегреч. Т.А.Миллер. М., 1984. С. 378.

⁶⁶ Аристотель. Соч.: в 4 т. М., 1983. Т.4 I, II, 21-1255 в.

⁶⁷ Витрук Н.В. Статус личности в политической системе общества // Политология. Курс лекций. М., 1993. С. 167.

деятельности людей: в качестве политических прав рассматриваются все юридические возможности реализующиеся в политике; а третьи - в качестве критерия используют участие в организации и деятельности государства⁶⁸. Анализ концепций позволяет создать целостное представление о перечне политических прав, в котором право на объединение занимает важнейшее место. Однако следует отметить, что большее внимание в науке уделяется таким формам непосредственной демократии, как референдумы и выборы⁶⁹, политические партии как инструмент мобилизации общественной поддержки в конкурентной борьбе за власть⁷⁰, участие в деятельности органов местного самоуправления, различных гражданских инициативах, которым посвящено большое количество публикаций⁷¹.

Одним из политических прав, влияющих на становление гражданского общества является право на участие в общественных объединениях, т.к. гражданское общество реализуется в виде совокупности неправительственных институтов и самоорганизующихся посреднических групп, способных к организованным и коллективным действиям в защиту

⁶⁸ Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. М., 1994. С. 25-26.

⁶⁹ Уститменко С. В. Выборы в органы политической власти // Общая и прикладная политология. Уч. Пособие. Под общ. ред. В.И.Жукова, Б.И. Краснова. М., 1997. С. 254-279. Алескеров Ф., Орещук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995. Комаровский В.С. Демократия и выборы в России: теория и история вопроса // СоциС. 1996. N 6. Пугачев В.П. Выборы: общая теория в российских иллюстрациях // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 1997. N 4. Динес В., Николаев А. Выборы как индикатор политических процессов постсоветской России // Власть. 1998. N 3.

⁷⁰ Лапаева В.В. Закон о политических партиях. Вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. 2002. N4. С. 14-22. Россия: партии, выборы, власть. М., 1996. Кагарлицкий Б., Тарасов А. Кризис профсоюзов // Альтернативы. 1997. N 1. Кулик А. Партийная демократия: политические партии в формировании открытого общества на Западе и в России. М., 1997. Народ - партии - власть: общественно-политические движения как предмет исследования. Научные труды МГПУ. М., 1997. Факторы и мотивы электорального поведения (Опыт социологического анализа) // Исследования РАГС. Сер. 1. Социология. 1996. N 6. Гилязитдинов Д.М. Мотивы голосования на президентских выборах 1996 года // СоциС. 1997. N 8. Голосов Г.В. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // ПолиС. 1997. N 4. Шевченко Ю.Д. Между экспрессией и рациональностью: об изучении электорального поведения в России // ПолиС. 1998. N 1.

⁷¹ Емельянов Н.А. Государство и власть: через самоуправление к народовластию. Тула, 1997. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в РФ (конституционно-правовой анализ). М., 1998. Васютин Ю.С., Емельянов Н.А. Местное самоуправление в зарубежных странах: Уч. пособие. М.: Тула. Гриф. 1998.

общественно значимых интересов в рамках заранее установленных правил гражданского или правового характера⁷². Люди соединяются для более тесной совместной жизни ради трех целей: товарищеских отношений, общей борьбы с врагами, для более успешного добывания средств существования, считал Г. Спенсер: «Очевидно, что во всех случаях обществом преследуется одна цель – благоденствие его индивидов»⁷³.

Право человека на объединение гарантируется не только Конституцией Российской Федерации, но и рядом международных правовых документов. Так, статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах⁷⁴ предусматривается, что каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Примечательно, что в официальном переводе на русский язык здесь употребляется термин «ассоциация», а не «объединение», хотя в юридическом смысле данные слова, исходя из контекста, употребляются как синонимы. Несколько иначе выглядит соответствующая формулировка статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷⁵, согласно которой каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Однако в обоих случаях наглядно видно, что международные документы связывают право на объединение, прежде всего, с правом на объединение в профессиональные союзы, что во многом объясняется историческими особенностями развития политических и социально-экономических прав и свобод человека в большинстве зарубежных стран.

⁷² Большой юридический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Е.Круткин, 2-ое изд. перераб. и доп. М., 2002.

⁷³ Спенсер Г. Синтетическая философия. Киев, 1997. С. 487-488.

⁷⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996.

⁷⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Бюллетень международных договоров, N 3, 2001.

Содержание политического права человека и гражданина на объединение раскрывается не только в доктринальных и международных источниках, но и в законодательстве, а также в правоприменительной практике. Особую роль в этом процессе последние годы стал играть Конституционный Суд Российской Федерации.

В Постановлении от 3 апреля 1998 года⁷⁶ высший орган конституционного контроля выделил такое правомочие, вытекающее из права на объединение, как возможность создания объединения на основе действующего законодательства. Кроме того, Конституционный Суд применительно к правам домовладельцев-собственников помещений указал, что из их права на объединение вытекает право данной категории лиц избирать способ управления соответствующей организацией. Примечательно, что в более раннем Постановлении Конституционный Суд уже формулировал правовую позицию относительно того, что право на объединение допускается лишь в целях, не запрещенных законодательством, причем эти цели могут достигаться лишь такими методами, которые не являются преступными или не влекут административную и иную юридическую ответственность⁷⁷, однако эта интерпретация была основана на действии прежней Конституции Российской Федерации и в определенной мере устарела, поскольку опирается на разрешительную концепцию конституционного права на объединение.

Важное значение в контексте исследуемой проблематики имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 года⁷⁸, в

⁷⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.04.1998 N 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска» // Российская газета, N 73, 15.04.1998.

⁷⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 N 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. N 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. N 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. N 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ, 18.03.1993, N 11, ст. 400

⁷⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.2002 N 3-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235

котором было установлено, что конституционному праву на объединение корреспондирует обязанность государства обеспечивать свободу деятельности профсоюзов в целях надлежащего представительства и защиты социально-трудовых прав граждан, связанных с общими производственными и профессиональными интересами. Полагаем, что данная правовая позиция может быть истолкована расширительно и подлежит распространению и в отношении иных видов общественных объединений, а не только профессиональных союзов. Правильность этого вывода подтверждают материалы Постановлений Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 года⁷⁹, от 25 апреля 2000 года⁸⁰,

Следует подчеркнуть, что нередко нормы, гарантирующие реализацию права граждан на объединение, находятся в логической взаимосвязи с положениями иных федеральных законов, что может привести к определенной коллизии нормативно-правовых предписаний. В этой связи примечателен спор в Конституционном Суде Российской Федерации о конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии»⁸¹, которой в нормативном единстве с

Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // Российская газета, N 24, 07.02.2002.

⁷⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 N 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // Российская газета, N 13, 19.01.2000.

⁸⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 N 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, N 89, 11.05.2000.

⁸¹ Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О национально-культурной автономии» // Российская газета», N 118, 25.06.1996.

положениями частей третьей и седьмой статьи 6 того же Федерального закона устанавливается, что местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, подлежащую государственной регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке⁸².

Разбирая данное дело, Конституционный Суд установил, что, закрепляя особенности объединения граждан в национально-культурную автономию и квалифицируя ее как один из видов общественных объединений, выступающих в организационно-правовой форме общественных организаций, а также устанавливая организационные основы создания и деятельности национально-культурной автономии, Федеральный закон «О национально-культурной автономии» связывает с ее государственной регистрацией не только приобретение таким объединением прав юридического лица, но и возложение на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанностей по оказанию ей поддержки в реализации предусмотренных названным Федеральным законом задач и целей национально-культурной автономии.

Норма указанного закона, закрепляющая право местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, не содержит прямого указания на то, что в пределах субъекта Российской Федерации может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной

⁸² Постановление Конституционного Суда РФ от 03.03.2004 N 5-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер» // Российская газета, N 52, 16.03..2004.

этнической общности, государственная регистрация которой уполномоченным на то органом юстиции, действующим в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке, имеет конституирующее для установления ее правосубъектности значение. Не содержит она и прямого запрета на создание и государственную регистрацию в субъекте Российской Федерации более одной региональной национально-культурной автономии.

Тем самым, по мнению Суда, предопределяется необходимость выявления действительной воли законодателя и конституционно-правового смысла положения части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии». С одной стороны, это требует учета особенностей национально-культурной автономии как субъекта конституционно-правовых отношений и одного из видов объединений граждан, обладающих особым статусом, обусловленным установленной названным Федеральным законом возможностью самостоятельного решения соответствующей этнической общностью вопросов сохранения своей самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. С другой стороны, такое выявление может и должно проводиться с учетом нормативного единства рассматриваемого положения с частями третьей и седьмой статьи 6 названного Федерального закона, согласно которым делегаты местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на конференции (съезде) могут учредить региональную национально-культурную автономию в пределах субъекта Российской Федерации.

В конечном итоге Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащей Конституции Российской Федерации часть третью статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии», которая по своему конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве с положениями частей третьей и седьмой статьи 6 данного Федерального закона означает, что в пределах субъекта Российской Федерации

Федерации местными национально-культурными автономиями может быть образовано не более одной подлежащей государственной регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, поскольку такая автономия не препятствует деятельности не вошедших в нее местных национально-культурных автономий или созданию и деятельности иных содействующих сохранению самобытности, развитию языка, образования, национальной культуры объединений граждан Российской Федерации, относящих себя к той же этнической общности.

Проанализированная правовая позиция имеет важное значение для исследуемого нами вопроса. По существу, она означает, что право граждан на объединение в ряде установленных законодательством случаев может быть реализовано лишь в единичных формах. Исключительность организационно-правовой формы того или иного объединения граждан, при прочих гарантиях права граждан на объединение, может поставить под сомнение само его существование. Это во многом обусловлено конкуренцией между публично-правовыми и частноправовыми аспектами в организации и деятельности общественных объединений⁸³.

Юридические ограничения конституционного права граждан на объединение обнаруживаются и в результате анализа положений законодательства о политических партиях. Разбирая дело о соответствии Конституции Российской Федерации пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях»⁸⁴, которым не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или

⁸³ Логвин Н.В. Национальные общественные организации в формировании гражданского общества (на примере Саратовской области) // Формирование гражданского общества в России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов по материалам межрегиональной научно-практической конференции 17 декабря 2009 года / Отв. ред.: Головина А.А. Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В., 2009. С. 11

⁸⁴ Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О политических партиях» // Российская газета, N 133, 14.07.2001.

религиозной принадлежности, Конституционный Суд установил, что право каждого на объединение, как следует из закрепляющей данное право статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 13 и 14, относится к базовым ценностям общества и государства, основанным на принципах господства права и демократии, и включает в себя право свободно создавать объединения для защиты своих интересов и свободу деятельности общественных объединений. По мнению Суда, законодатель вправе урегулировать правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом осуществляемое законодателем регулирование не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения - создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, т.е. такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям.

Однако относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации принципы плюралистической демократии, многопартийности и светского государства применительно к законодательной регламентации создания и деятельности (в том числе условий регистрации) политических партий не могут истолковываться и реализовываться без учета особенностей исторического развития России, вне контекста национального и конфессионального состава российского общества, а также особенностей взаимодействия государства, политической власти, этнических групп и религиозных конфессий. На этом основании Суд признал не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в части, не допускающей

создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности⁸⁵.

В завершение обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации по содержанию и ограничениям права граждан на объединение полезно обратиться к материалам Постановления от 01 февраля 2005 года⁸⁶, в котором проверялась конституционность абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях».

Конституционным положением, гарантирующим право на объединение, в том числе на объединение в политические партии, корреспондируют положения Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 11), согласно которым каждый человек имеет право на свободу объединения (ассоциации) с другими. И хотя в этих международно-правовых актах конкретно не упоминается право на объединение в политические партии, Европейский суд по правам человека неоднократно указывал на то, что политические партии подпадают под их действие (например, решение от 30 января 1998 года по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции»).

Право граждан на объединение в политические партии обеспечивается также положениями Конституции Российской Федерации о гарантировании государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от принадлежности к общественным объединениям (статья 19, часть 2), о запрете принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (статья 30, часть 2). Вместе с тем Конституция

⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 N 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Российская газета, N 286, 24.12.2004.

⁸⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 N 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Российская газета, N 24, 08.02.2005.

Российской Федерации, обязывая граждан и их объединения соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15, часть 2), запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (статья 13, часть 5), и допускает возможность ограничения права на объединение федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

Названные конституционные положения согласуются с пунктом 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и пунктом 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, из которых следует, что право на объединение не подлежит никаким ограничениям, за исключением тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют предмет ведения Российской Федерации (статья 71, пункт «в») и осуществляются путем принятия федеральных законов (статья 76, часть 1), федеральный законодатель вправе и обязан на основе Конституции Российской Федерации и с учетом положений международно-правовых актов, участницей которых является Российская Федерация, определить законодательные основы реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии, создания и деятельности

политических партий, их статуса, в том числе условия признания общественного объединения политической партией. При этом осуществляемое им регулирование в силу статьи 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации не должно искажать само существо данного права, а вводимые ограничения – создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, т.е. такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям.

Закрепленное в статье 30 Конституции Российской Федерации право на объединение имеет характер прямого действия⁸⁷. Иное, по мнению Д.А. Малого, противоречило бы самому предназначению основного нормативного документа государства⁸⁸. Однако, следует обратить внимание на позицию В.О. Лучина, отметившего, что «большинство конституционных норм реализуются в совокупности с иными правовыми нормами⁸⁹. Так, «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» (ч.2 статьи 76 Конституции РФ). «...Конституция Российской Федерации не запрещает субъектам Российской Федерации до принятия соответствующего федерального закона осуществлять самостоятельное правовое регулирование по предметам совместного ведения, включая установление принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, если это не противоречит основам конституционного строя и не отменяет и не умаляет права и

⁸⁷ Чистова Л.А. Конституционно-правовые основы регулирования субъектами Российской Федерации участия общественных объединений в региональных политических процессах. Дис. ... к.ю.н. Тюмень, 2004. С. 64.

⁸⁸ Малый Д.А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. СПб, 2003. С. 165.

⁸⁹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М., 2002. С. 26.

свободы человека и гражданина»⁹⁰. Интерес представляет позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении от 1 февраля 1996 г. N 3-П: «По смыслу статей 72, 76 (ч.2) и 77 (ч.1) Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. При этом после федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации»⁹¹.

В 1999 году положения части 2 статьи 76 получили свою конкретизацию в Федеральном законе от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации»⁹²:

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (абз.2 п.1).

Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета, N 7, 14.01.1997.

⁹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Российская газета, N 33, 17.02.1996.

⁹² Федеральный закон от 04.07.2003 N 95-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Парламентская газета, N 123, 08.07.2003.

Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев (п.2).

Модель опережающего правового регулирования общественных отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по мнению Варламова Н.В., Гаврилова О.А., Дудко И.Г., не лишена недостатков⁹³. В частности, отдельные законы субъектов Федерации носят комплексный характер и нередко включают в себя, наряду с нормами, относящимися в сфере совместного ведения, также положения отраслей законодательства, относящихся к исключительной компетенции Российской Федерации⁹⁴. При этом следует отметить, что законодательство об общественных объединениях как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ активно развивается, складывается важнейший правовой институт, институт гражданского общества – общественные объединения.

Сказанное выше позволяет сформулировать вывод о том, что 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 самодеятельности, 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

⁹³ Варламов Н.В., Гаврилов О.А., Дудко И.Г. и др. Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности. Саранск, 2003. С. 44.

⁹⁴ Закон Республики Башкортостан от 22 июня 1994 года N27/7 «Об общественных объединениях» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан, 1994. N 10. Ст. 479.

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, указанным в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Возможность создания различных видов общественных объединений ведет, как показывает практика, к необходимости развития законодательства, регулирующего их деятельность, т.е. к принятию специальных законов. Исходя из анализа феномена общественного объединения как организационно-правовой формы реализации субъективного конституционного права на объединение, можно предложить следующую классификацию видов общественных объединений:

1) по признаку территории, в пределах которой осуществляет свою деятельность общественное объединение (местные, региональные, межрегиональные, общероссийские и международные общественные объединения);

2) по организационно-правовым формам (общественные организации, политические партии, общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения и органы общественной самодеятельности);

3) по видам, особенности правового регулирования которых предусмотрены специальными законами (профессиональные союзы, национально-культурные автономии и другие);

4) в зависимости от наличия членства, выделяются общественные объединения основанные на членстве (общественные организации, политические партии), общественные объединения не имеющие членства (все остальные организационно-правовые формы общественных объединений);

5) по количеству участников (членов) можно выделить массовые общественные объединения (общественные движения, политические партии) и небольшие (как правило, это органы общественной самодеятельности, общественные учреждения);

б) в зависимости от наличия (отсутствия) государственной регистрации выделяются общественные объединения, имеющие государственную регистрацию, и общественные объединения, не прошедшие государственную регистрацию;

7) по возрастному составу членов, участников (детские, молодежные и все остальные общественные объединения).

Общую классификацию могут дополнить следующие виды: объединение общественно-политического характера; объединение по социальной защите различных групп общества (социально-благотворительные); объединение по профессиональному признаку; объединение по признаку общности интересов. В основу классификации могут быть положены и иные признаки: в зависимости от отрасли деятельности общественного объединения; наличия (отсутствия) полномочий у общественного объединения по осуществлению мер принуждения к лицам, не являющимся участниками, членами или учредителями данных общественных объединений; по сроку, на который общественное объединение создается (бессрочные общественные объединения, созданные на определенный период времени, например, для выполнения определенной работы либо на определенный календарный срок, по истечению которого они ликвидируются; по целям деятельности (объединения граждан, цели которых лежат за пределами организации, называются инструментальными, в отличие от тех организаций, цели которых ограничиваются рамками организации и называются экспрессивными).

Указанные обобщения и выводы служат теоретико-методологической основой для дальнейшего исследования проблемы конституционно-правовых

основ регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации.

1.2. Эволюция правового положения общественных объединений в Российской Федерации и ее субъектах

Для достижения цели исследования рассмотрим эволюцию правового положения общественных объединений в России. История человечества показывает, что все крупные социально-политические сдвиги в обществе сопровождаются стремлением вновь возникших слоев и классов получить доступ к политической власти, к участию в делах государства. Через рассмотрение проблем деятельности общественных объединений мы можем получить дополнительное и существенное объяснение вопросов возникновения, становления и упадка политических образований прошлого, причин жизнеспособности одних институтов и нежизнеспособности других, политических конфликтов и революций. Рассмотрение в историческом аспекте проблемы деятельности общественных объединений позволяет по-новому взглянуть как на некоторые стороны самой политической мысли, так и на место человека в мире политики.

Анализируя историю развития нормативного правового регулирования деятельности общественных объединений, необходимо отметить тот факт, что древнейшим источником права является обычай. «Ни одно сообщество (животное, а тем более человеческое) не может существовать без определенного порядка в отношениях его членов. Закрепляющие такой порядок правила поведения, в какой-то части унаследованные у далеких предков, санкционируются государственной властью (а не просто мнением, традицией), постепенно формируются в систему норм, регулирующие общественные связи»⁹⁵.

Социальная сущность человека и его взаимодействие с обществом в правовом аспекте находят свое выражение в создании общественных

⁹⁵ Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 54.

объединений, выступающих, по мнению многих ученых, базовой составляющей, первоосновой гражданского общества⁹⁶.

Анализируя древнейшие источники права, такие как Русская Правда⁹⁷ Новгородская и Псковская судные грамоты, следует отметить, что последняя более обстоятельно регламентировала гражданско-правовые отношения и институты, рассматривала некоторые виды политических и государственных преступлений, однако «общественные организации как социальный институт начали складываться в конце XVIII столетия и достигли развитой формы в начале XX в., когда в стране наблюдался настоящий бум общественной самодеятельности: регистрировались множество просветительских и научных обществ, благотворительных организаций, различных творческих союзов (в одной Москве к 1912 г. насчитывалось более 600 обществ и клубов)»⁹⁸.

Однако необходимо отметить, что и в начале XVIII в. стремление регламентировать как можно больше сторон и явлений общественной и государственной жизни и устранить бунтовщические выступления привело к принятию Устава благочиния или полицейский (утв. в С-Пб. 8 апреля 1782 г.), который устанавливал запрет «незаконных схотбищ или скопищ людей» (ст. 124), а также вводилось требование - общества, товарищества или иные собрания должны проводиться с ведома или согласия управы благочиния (ст.ст. 205, 250)»⁹⁹.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. также регулировало деятельность обществ и содержало понятие «тайных обществ и запрещенных схотбищ» (ст. 347), где тайными

⁹⁶ Кудряшов И.Н. Проблемы нормативного соотношения категорий «общественное объединение» и «некоммерческая организация» // Вестник Владимирского юридического института, Владимир, 2007. N 4(5). С. 212.

⁹⁷ Свердлов М.Б. От Закона Русского к «Русской Правде». М., 1988.

⁹⁸ Туманова А.С. Деятельность Министерства юстиции России по разработке законодательства об обществах и союзах в начале XX века // Правоведение. 2002. N 6. С. 191.

⁹⁹ Устав благочиния или полицейский. Утв. в С-Пб. 8 апреля 1782 г. // Законодательство периода расцвета абсолютизма. Т.5. Российское законодательство X-XX веков / Отв.ред. Е.И. Индова. М., 1987. С. 333-375.

признаются общества «вредные» для спокойствия, целостности государства, имеющие противоправные цели¹⁰⁰.

Как справедливо отмечает А.С. Туманова, «до начала XX в. в России отсутствовал единый закон об обществах и союзах, а относящиеся к ним правовые нормы были рассредоточены по разным частям Свода законов Российской империи¹⁰¹, восходя своим содержанием к Уставу благочиния Екатерины II от 1782 г. Создание обществ было не законным правом граждан, а милостью, даруемой властью по собственному усмотрению»¹⁰². 27 марта 1867 г. был издан Закон «О противозаконных сообществах». Правовое положение общественных организаций, их внутренняя жизнь и взаимоотношения с администрацией определялись уставами, утвержденными министрами, главным образом министром внутренних дел. На рубеже веков в России появились первые политические партии: в 1898 г. была создана РСДРП, в конце 1901 г. - партия социалистов-революционеров. Однако деятельность их была, как правило, нелегальна.

Уголовное уложение 1903 года относилось к политическим преступлениям создание обществ, «преследующих цели, противоправные общественной нравственности или воспрещенные уголовным законом, или угрожающие общественному спокойствию и безопасности, управляемые учреждениями или лицами, находящимися за границей, если общества преследуют политические цели»¹⁰³, к образованию и участию в обществах не допускаются несовершеннолетние и учащиеся (ст. 7), а также служащие (ст. 10). Если деятельность общества угрожает общественной безопасности,

¹⁰⁰ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. // Российское законодательство X-XX веков. Т.6 Законодательство первой половины XIX в. М., 1988. С. 160.

¹⁰¹ Березовский Д.В. Права и свободы жителей Российской империи в период становления и развития капитализма (1861-1905 гг.). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 17.

¹⁰² См. Туманова А.С. Законодательство об общественных организациях России в начале XX в. // Государство и право. 2003. N 8. С. 82.

¹⁰³ Уголовное уложение 1903 г. Глава III. Ст. 99 «Ответственность за политические преступления» // Т.9. С. 271-320.

спокойствию или принимает явно безнравственное направление, губернатор вправе приостановить действие общества (ст.35).

По мнению С.С. Юрьева¹⁰⁴, «в России право на свободу объединений, прежде всего политических партий, было провозглашено только лишь императорским манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 года». Его основное содержание составляли три статьи, первая – «даровала» населению «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»¹⁰⁵.

В 1906 году был принят первый нормативный акт, урегулировавший ряд вопросов создания, деятельности и ликвидации обществ и союзов – «Временные правила о собраниях, обществах и союзах»¹⁰⁶.

Так, например, А.И. Елистратов указывал, что названный нормативный акт, в противоположность старому законодательству с его, безусловно, отрицательным отношением к «сходбищам», «скопищам» и «сообществам», так или иначе признает в России начало свободы обществ. Но это совершенно новое для нашей административной практики начало еще с великим трудом укладывается в русскую жизнь¹⁰⁷. По мнению В.В. Леонтовича, анализируемый правовой акт представлял собой «серьезный успех либерального мышления»¹⁰⁸.

В 1917 году провозглашается свобода союзов в Декларации Временного Правительства, затем были отменены ограничения прав на объединение Постановлением «О союзах и собраниях». В развитие названных норм летом 1917 года было издано постановление «О регистрации товариществ, обществ и союзов», установившее судебный порядок их

¹⁰⁴ Юрьев С. С. Правовой статус общественных объединений. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 12.

¹⁰⁵ Российское законодательство X - XX вв. В 9-ти т. Т. 9 / Под ред. О.И.Чистякова. М., 1994. С. 41.

¹⁰⁶ Временные правила о собраниях, обществах и союзах от 4 марта 1906 г. // Российское законодательство X-XX веков. Т.9. С. 200-217.

¹⁰⁷ Административное право. Лекции А.И.Елистратова. М., 1911. С. 165.

¹⁰⁸ Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762-1914. М., 1995. С. 443.

регистрации и ликвидации¹⁰⁹. Однако, как отмечает А.В. Орлов¹¹⁰, «в России закона о союзах и обществах пока не было принято», хотя о необходимости его скорейшей разработки писал еще В.Ф. Дерюжинский, который утверждал, что «Россия настоятельно нуждается в таком законе о союзах, который бы закрепил правовые устои, подобные существующим в Западной Европе, ибо только в законности и уважении к ней у населения состоит единственное надежное средство для обеспечения авторитета власти и вывода России из того острого кризиса, который ей приходится переживать»¹¹¹.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов, РСФСР, сломив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации»¹¹².

Интерес представляют такие нормативные правовые акты 30-х годов XIX века, принятые в развитие Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик¹¹³, как Постановления ЦИК и СНК СССР от 06 января 1930 г. «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли», «О порядке

¹⁰⁹ Никулин В.В. Общественные организации в советской политической системе: идеологические и организационно-правовые аспекты (1920-е годы) // Вестник Московского государственного областного университета. № 3. М.: Изд-во МГОУ, 2010. С. 20.

¹¹⁰ Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: Дис.... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 18.

¹¹¹ Записки проф. В.Ф. Дерюжинского, командированного за границу для изучения некоторых вопросов по охранению в западноевропейских государствах порядка и спокойствия // Материал по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений. СПб., 1905. С. 37-38.

¹¹² Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР, 1918, № 51, ст. 582.

¹¹³ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1924.

деятельности в пределах Союза ССР иностранных и международных добровольных обществ и союзов» (от 07 сентября 1932 г.), Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах» и др. Анализ названных нормативных правовых актов позволяет отметить, что теоретическим и практическим разработкам о деятельности общественных объединений свойственна декларативность, фактически население было отстранено от участия в политической деятельности общества, государства. Важнейшим условием деятельности объединений было партийное руководство¹¹⁴.

Статья 126 Конституции СССР 1936 года¹¹⁵ гласила: коммунистическая партия есть «руководящее ядро всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных». Следовательно, «руководителем в системе диктатуры пролетариата является одна партия, партия коммунистов, которая не делит и не может делить руководства с другими партиями»¹¹⁶.

В соответствии со статьей 13 Конституции СССР 1936 года Союз Советских Социалистических Республик провозглашено союзным государством, образованным на основе добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик. При этом на конституционном уровне установлены вопросы, относящиеся к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления: контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечение соответствия Конституций союзных республик с Конституцией СССР (пункт «г» ст. 14).

Конституция СССР обеспечивала право объединения в общественные организации: профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества, а наиболее активные и сознательные

¹¹⁴ Бартышев В.И. К вопросу о принципах партийного руководства Советами. // Правоведение. 1968. N 2. С. 43-50.

¹¹⁵ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. N 283. 6 декабря.

¹¹⁶ Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 497.

граждане из рядов рабочего класса, трудящихся крестьян и трудовой интеллигенции добровольно объединяются в Коммунистическую партию Советского Союза, являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных (ст. 126).

В соответствии со статьей 16 «каждая Союзная республика имеет свою Конституцию, учитывающую особенности республики и построенную в полном соответствии с Конституцией СССР», а в случае расхождения закона Союзной республики с законом общесоюзным действует общесоюзный закон (статья 20).

Статья 6 Конституции СССР от 1977 года¹¹⁷ также констатировала, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является «вооруженная марксистско-ленинским учением» КПСС, определяющая генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР. Право объединяться в общественные организации (ст. 51) предоставляется только «в соответствии с целями коммунистического строительства»¹¹⁸.

Таким образом, конституционно была закреплена руководящая и направляющая роль коммунистической партии в обществе (ст. 6 Конституции СССР), а профессиональные союзы, комсомол и другие общественные организации являлись, по существу, ее составными частями.

В преамбуле Конституции СССР 1977 г. провозглашалось положение: «В СССР построено развитое социалистическое общество... Это - общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами, все более активное

¹¹⁷ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // ВВС СССР. 1977. N 41. Ст. 617.

¹¹⁸ Кукушкин Ю.С., Умстяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1980. С. 133.

участие трудящихся в государственной жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом... Развитое социалистическое общество - закономерный этап на пути к коммунизму». В соответствии со ст. 39. Конституции СССР «граждане СССР обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами. Социалистический строй обеспечивает расширение прав и свобод, непрерывное улучшение условий жизни граждан по мере выполнения программ социально-экономического и культурного развития». При этом указывается, что «использования гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан».

Право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения обеспечивается возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства (ст. 48). Также провозглашено право каждого гражданина вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе.

В соответствии с целями коммунистического строительства граждане СССР имеют право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов. Общественным организациям гарантируются условия для успешного выполнения ими своих уставных задач (ст. 51).

Организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям принадлежит право выдвижения кандидатов в депутаты, а также гражданам СССР и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио (ст. 100). Кроме указанных прав, Конституция СССР предусматривает обязанность (ст. 57) всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц уважать личность, охранять права и свободы граждан.

Все политические партии, общественные организации и массовые движения, выполняя функции, предусмотренные их программами и уставами, действуют в рамках Конституции и советских законов (Статья 7). Конституция РСФСР¹¹⁹ раскрывает данную норму: «Все политические партии, другие общественные организации и массовые движения, осуществляя предусмотренные их программами и уставами цели, действуют в рамках Конституции и законов Российской Федерации, Конституций и законов республик в составе Российской Федерации и в соответствии с правовыми актами Советов народных депутатов автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга. Не допускаются создание и деятельность партий, общественных организаций и движений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание не предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации структур власти, незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни, включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации по

¹¹⁹ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407.

признакам этнической, национальной, расовой, религиозной принадлежности).

В 1990 году был принят Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации»¹²⁰, который в статье 8 закрепляет следующую норму: «В сферах совместного ведения Союза ССР и союзных республик высшим органам государственной власти и управления Союза ССР передается: 1) установление основ правового положения советских граждан и их общественных объединений, защита прав и свобод граждан СССР независимо от места их проживания».

Предусматривается «опережающее регулирование» отношений субъектами РФ. Так, в соответствии со статьей 10 Закона «в тех случаях, когда тот или иной вопрос, относящийся к сфере совместного ведения Союза ССР и союзных республик, не решен законом СССР, союзная республика имеет право самостоятельно осуществлять законодательное регулирование отношений в соответствующей области. При этом вопросы ведения автономных республик и автономных образований регулируются по согласованию с ними. В случае противоречия конституции союзной, автономной республики Конституции СССР действует Конституция СССР. В случае противоречия законов и других актов высших органов государственной власти союзных, автономных республик Конституции СССР, законам СССР и другим актам высших органов государственной власти СССР действуют акты, изданные соответствующими органами Союза ССР.

На наш взгляд следует обратить внимание на следующий пример регулирования создания и деятельности общественных объединения субъектом РФ - Литовской Республикой. В 1991 году было принято Заключение конституционного надзора СССР от 15.02.1991 г. «О законодательстве Литовской Республики, предусматривающем уголовную ответственность за действия, связанные с созданием и участием в

¹²⁰ Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» от 26.04.1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. N 19. Ст. 329.

деятельности общественно-политических организаций»¹²¹. Отмечалось, что, реализуя свои суверенные права, союзные республики должны строго следовать установленному разделению компетенции Союза ССР и республик, особенно по вопросам, непосредственно затрагивающим признанные международным сообществом основные права человека, в отношении которых действуют общесоюзные нормативные акты, соответствующие международным обязательствам СССР.

Руководствуясь статьей 124 Конституции СССР, статьями 12, 18 и 21 Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР»¹²², Комитет конституционного надзора СССР пришел к заключению, что положения статей 62, 68 и 70 Уголовного кодекса Литовской Республики (в редакции Закона от 4 октября 1990 года) в части, предусматривающей уголовную ответственность граждан с наказанием вплоть до смертной казни за действия, связанные с созданием или участием в деятельности общественно - политических организаций, противоречат статьям 2, 6, 19, 21, 22, 25 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьям 2, 3, 4 Конвенции МОТ (N 87) о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 года, а также статьям 34, 48, 50 и 51 Конституции СССР и потому утрачивают силу с момента принятия настоящего заключения.

Таким образом, стремление субъектов к самоопределению, национальному возрождению и реальному суверенитету не должно достигаться ценой ущемления демократических прав и свобод, ужесточения репрессий.

¹²¹ Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 15.02.1991 N 15 (2-23) «О законодательстве Литовской Республики, предусматривающем уголовную ответственность за действия, связанные с созданием и участием в деятельности общественно-политических организаций» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1991, N 9, ст. 206

¹²² Закон СССР от 23.12.1989 «О конституционном надзоре в СССР» // Свод законов СССР. Т. 1, С. 44-3. 1990.

Нормы Конституции СССР конкретизировались законами субъектов, например, Конституцией (Основным законом) Российской Федерации – России 1978 г. В частности, ст. 6 раскрыла положение ст.100 Конституции СССР, дополнив его возможностью участия в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами политические партии, профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, а также в других формах. Ст. 7 установила равенство всех политических партий, других общественных организации и массовых движений перед законом, запретив создание и деятельность партий, общественных организаций и движений, имеющих целью: насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание не предусмотренных Конституцией и законами РФ структур власти незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, национальной и религиозной розни, включая пропаганду исключительности и любых форм дискриминации по признакам этнической, национальной, расовой, религиозной принадлежности. Статья 33 устанавливала, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе. Важнейшей, на наш взгляд, является норма ст. 50 анализируемой конституции, устанавливающая следующий принцип: «ограничение права на объединение может быть установлено только решением суда на основании закона».

Однако выстроенная политическая система имела лишь формальные признаки демократии, провозглашенные права оказались декларативными. Это положение доказывается исследователями, выделяющими следующие факты: система законодательства минимальна и декларативна, политические права граждан существенно ограничены, оппозиция отрицается или вообще

запрещена, присутствует конечный идеал общественного устройства, все без исключения ресурсы общества направлены на достижение этой универсальной цели («коммунизма»), государство тотально доминирует над обществом, индивидуальные интересы полностью подчинены общественным, наличие одной господствующей партии, устанавливается всеохватывающий контроль над всеми сферами общественной жизни и государства.

В конце 80-х гг. в СССР начался процесс реформ (перестройка) – многозначное, чрезвычайно емкое слово. «Но если из многих его возможных синонимов выбрать ключевой, ближе всего выражающий саму его, то можно сказать так: перестройка – это революция». Таким образом, высшее руководство КПСС видело задачу не в постепенном реформировании, а в изменении через слом». Перестройка завершилась глубокими изменениями политической системы, общественно-экономического строя, национальных отношений, образа жизни и культуры всех граждан и народов СССР. Она привела к кардинальному изменению геополитической структуры мира и породила мировые процессы, далекие от завершения¹²³.

В этот период в СССР действовало значительное количество добровольных обществ, входивших в политическую систему советского общества: профессиональных, кооперативных, молодежных, спортивных, научных и других. Кроме того, невозможность полноценной реализации политических прав и свобод граждан, нестабильность политической системы, ухудшение экономического положения привели к росту неформальных объединений¹²⁴, стремящихся к изменению сложившегося положения, возросла политическая активность населения.

Деятельность общественных организаций различных видов

¹²³История государства и права России: Учебник для вузов / Под ред. С.А. Чибиряева. М., 1998. С. 494.

¹²⁴ Неформальная Россия: О неформальных политизированных движениях и группах в РСФСР. М., 1990. Неформалы: кто они? Куда зовут?. М., 1990. Ольшанский Д.В. Неформалы: групповой портрет в интерьере. М., 1990. Громов А.В., Кузин О.С. Неформалы: кто есть кто? М., 1990. История Современной России 1985-1994/ Под общ. ред. В.В.Журавлева. М., 1995.

подкрепляется появлением нового законодательства, регулирующего правовой статус объединений граждан: Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях»; утвержденные «Правила рассмотрения заявлений о регистрации уставов общесоюзных, межреспубликанских и международных общественных объединений» от 10 января 1991 г. Наиболее массовыми объединениями являются профессиональные союзы, в которых состояло почти все трудящееся население страны. Во взаимоотношениях с государственными органами, хозяйственными организациями, предпринимателями профессиональные союзы должны были представлять и защищать интересы своих членов в производственной, социально-экономической и культурной областях. Деятельность профессиональных союзов регулируется Законом СССР «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности»¹²⁵ от 10 декабря 1990 г.

В соответствии с названными нормативными актами государство должно было обеспечить соблюдение прав и законных интересов общественных объединений и гарантировать условия для выполнения ими уставных задач. Молодежным и детским организациям оказывается материальная и финансовая поддержка, обеспечивается проведение по отношению к ним льготной налоговой политики. Детским организациям предоставляется право пользования помещениями школ, внешкольных учреждений, клубов, дворцов и домов культуры, спортивных и иных сооружений бесплатно или на льготных условиях¹²⁶.

Важную оценку указанным событиям дал Конституционный Суд Российской Федерации: «Систематическое толкование норм Конституции СССР и Конституции Российской Федерации, а также Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и ГК Российской

¹²⁵ Закон СССР от 10.12.1990 N 1818-1 «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» // Ведомости ВС СССР, 19.12.1990, N 51, ст. 1107.

¹²⁶ Вторушин С.И., Номоконов М.В. Молодежные общественные организации как субъект реализации молодежной политики в Забайкалье в 1990-2000 гг. // Проблемы гражданского общества и правового государства: сборник статей и материалов. Вып. 15 / Сост.: Семашкин Б.Д. Чита, 2011. С. 151.

Федерации приводит Суд к заключению, что понятие «общественные организации» в данном контексте не включало КПСС. Об этом свидетельствует конституционная формула «профсоюзные и иные общественные организации». О КПСС в Конституции говорилось в статье 6, а в статье 7 - о роли профсоюзов, комсомола, кооперативных и других общественных организаций. Очевидно, что приведенная формула статьи 10 Конституции СССР 1977 года (соответствующих статей конституции союзных и автономных республик) корреспондирует именно ее статье 7. Законодатель в то время не мог включить КПСС в понятие «другие общественные организации», ибо это в корне противоречило бы фактическому положению КПСС как «руководящей и направляющей силы общества». В статье 6 Конституции СССР КПСС определялась как «ядро политической системы советского общества, государственных и общественных организаций». А в статье 7 Конституции СССР КПСС среди общественных организаций не называлась. Нежелание КПСС отождествлять себя с общественными организациями, таким образом, подтверждается и текстом Конституции СССР.

Применительно к собственности КПСС использовалась системы двойных стандартов: юридически имущество считалось собственностью общественной организации, фактически же в собственности КПСС собственность действительно общественная переплеталась с собственностью государственной; юридически распоряжаться собственностью КПСС могли только высшие органы партии (съезд КПСС, ЦК КПСС), а фактически ею распоряжались руководящие оргструктуры КПСС¹²⁷.

В ноябре 1991 году был издан Указ Президента РСФСР «О деятельности КПСС и КП РСФСР»¹²⁸, раскрывающий причины

¹²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 N 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. N 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. N 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. N 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ, 18.03.1993, N 11, ст. 400

¹²⁸ Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 N 169 (с изм. от 30.11.1992) «О деятельности

антиконституционного переворота 19-21 августа 1991 года: «Ответственность за исторический тупик, в который загнаны народы Советского Союза, и тот развал, к которому мы пришли лежит именно на руководящих структурах КПСС, фактически поглотивших государство и распоряжавшихся им как собственным инструментом. Деятельность этих структур носила явный антинародный, антиконституционный характер, была прямо связана с разжиганием среди народов страны религиозной, социальной и национальной розни, посягательством на основополагающие, признанные всем международным сообществом права и свободы человека и гражданина. Закономерным финалом ее политической деятельности стал антиконституционный переворот 19 - 21 августа сего года, поддержанный руководством КПСС. Несмотря на принятые в отношении этих структур меры, они не прекратили свою противоправную деятельность, направленную на еще большее обострение кризиса и создание условий для нового антинародного переворота. Стало очевидным, что пока будут существовать структуры КПСС не может быть гарантий от очередного путча или переворота.

События 19 - 21 августа высветили со всей очевидностью тот факт, что КПСС никогда не была партией. Это был особый механизм формирования и реализации политической власти путем сращивания с государственными структурами или их прямым подчинением КПСС. Руководящие структуры КПСС осуществляли свою собственную диктатуру, создавали за государственный счет имущественную основу для неограниченной власти.

Это подтвердилось в ходе открытых слушаний в Верховном Совете РСФСР о роли КПСС в государственном перевороте 19 - 20 августа.

На основании и во исполнение ст.ст. 7 и 121.4 Конституции РСФСР Президент РСФСР Б.Н.Ельцин постановил: Прекратить на территории РСФСР деятельность КПСС, КП РСФСР, а их организационные структуры распустить. Государственным органам исполнительной власти РСФСР,

КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 07.11.1991, N 45, ст. 1537.

краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органам прокуратуры исключить преследование граждан РСФСР за факт принадлежности к КПСС и КП РСФСР. Имущество КПСС и КП РСФСР на территории РСФСР передать в собственность государства. Совету Министров РСФСР обеспечить передачу и принятие в ведение органов государственного управления РСФСР и республик в составе РСФСР имущества КПСС и КП РСФСР на территории РСФСР».

Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. по делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 года N 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 года N 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 года N 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР, большинство обжалуемых актов было признано соответствующими Конституции, а также сделан вывод о прекращении проверки конституционности КПСС и КП РСФСР в связи с тем, что в августе-сентябре 1991 года КПСС фактически распалась и утратила статус общесоюзной организации. Роспуск руководящих организационных структур КПСС и КП РСФСР как ее составной части признан анализируемым Постановлением соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку КП РСФСР организационно не оформлена в качестве самостоятельной политической партии.

Таким образом, важнейшим результатом «августовской революции» было запрещение КПСС и компартии РСФСР, а также ряда просоветских общественных организаций. «Россия вступила в так называемый переходный период, который в области государственного строительства характеризовался нестабильностью и постоянной реорганизацией всех институтов государства»¹²⁹.

¹²⁹ История государства и права России: Учебник для вузов / Под ред. С.А. Чибиряева. М., 1998. С. 520.

В 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция Российской Федерации, закрепившая политические права, которые, в основном, раскрываются в федеральных законах. В результате создаются благоприятные условия для реализации прав и свобод граждан, в частности права на объединение и свободы деятельности общественных объединений. Развитая система общественных объединений является неотъемлемым элементом гражданского общества. С их помощью «люди могут совместно решать общие проблемы, удовлетворять и защищать свои потребности и интересы в сфере политики, экономики, культуры, во всех областях общественной жизни. Это независимые от государства организации, способные влиять на государственные институты и в то же время ограждать от их необоснованного вмешательства в общественную жизнь»¹³⁰.

Важнейшей особенностью Конституции Российской Федерации 1993 года явился новый подход к регулированию федеративных отношений. На смену Федеративному договору приходит конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, при котором значительная доля регулятивного воздействия на общественные отношения стала относиться к законодательству субъектов России.

Конституционно-правовая мысль активно отреагировала на это преобразование, обосновывая федерализм как одно из средств обеспечения демократического развития России¹³¹, выдвинув концепцию субсидиарности¹³², предлагая расширение регулятивных полномочий региональных законодателей по сравнению с компетенцией Государственной Думы¹³³ при активном участии Совета Федерации по координации

¹³⁰ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002.

¹³¹ Козлов А.Е. Федерализм в Бельгии и в России // Государство и право. 1997. N 7. С. 79.

¹³² Гаганова Н.А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. 2003. N 3. С. 90.

¹³³ Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // Журнал российского права. 2004. N 1. С. 15.

законодательной деятельности субъектов России¹³⁴. В этой связи возникло немало проблем, связанных с конституционным механизмом разграничения предметов ведения, полномочий и компетенции¹³⁵.

В науке существуют «маятниковые» изменения в подходах к централизации и децентрализации полномочий по уровням системы государственной власти, в конечном итоге, стали приводить к более взвешенным моделям, опирающимся на методологию компромисса¹³⁶. Высказываются справедливые выводы о формировании «действительно партнерских отношений» между федеральной властью и властными структурами субъектов Федерации¹³⁷, сбалансированных полномочий¹³⁸, поскольку их жесткое разделение между уровнями власти идет «вразрез с традициями российской управленческой культуры»¹³⁹. По существу, речь здесь идет о развитии самоуправления народа в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством, что, по справедливому наблюдению Н.А. Михалевой, представляет собой не отдельную форму демократии, а проявление ее сущности¹⁴⁰. С данным автором солидаризируется В.С. Мокрый, который считает, что «выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления,

¹³⁴ Законодательная власть в российском Черноземье. Деятельность, структура, состав. М., 1997. С. 6.

¹³⁵ Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. N 2. С. 39.

¹³⁶ Иванченко Л.А. Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000. С. 16.

¹³⁷ Бошно С. В. Формы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 257.

¹³⁸ Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации // Журнал российского права. 1998. N 4/5. С. 36.

¹³⁹ Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. М., 1999. С. 31.

¹⁴⁰ Михалева Н.А. Институты демократии и народного самоуправления в странах мировой системы социализма (общее и особенное) // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). М., 1989. С. 21–22.

субсидиарности, самоорганизации граждан» еще «не вполне адекватно отражены в российском законодательстве»¹⁴¹.

Полагаем, что в условиях современной России с учетом ее исторического опыта необходима известная 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. Еще Дж.Ст.Милль в конце XIX века верно указывал: «Лучшая форма правления такая, при которой высшей наблюдающей властью, решающей дела в последней инстанции, облечена вся совокупность членов общества, т.е. при которой каждый гражданин не только имеет голос в управлении страной, но при случае может быть призван к действительному участию в нем и исполнять какую-нибудь местную или общественную функцию»¹⁴². Данная мысль сохраняет актуальность в наши дни.

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 процесс¹⁴³. Этот принцип не должен охватывать исполнительно-распорядительную

¹⁴¹ Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 145.

¹⁴² Милль Дж.Ст. Представительное правление. Публицистические очерки / Пер. с англ. Р.И. Сементковского. СПб., 1897. С. 26-27.

¹⁴³ Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 1999. С. 8-9.

деятельность государственных органов, где, напротив, требуется более высокая степень децентрализации.

Применительно к проблеме организации и деятельности общественных объединений в субъектах федерации приведенные выше теоретико-методологические подходы весьма своеобразным образом реализуются в законодательстве и правоприменительной практике. Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации; по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй анализируемой статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. В случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой данной статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Положения статьи 76 Конституции Российской Федерации действуют в системном единстве с нормами статей 71-73 Конституции Российской Федерации, поэтому их изучение в аспекте организации и деятельности общественных объединений имеет чрезвычайно важное значение для целей

настоящего исследования. Как показал наш анализ, в этой части нормы статей 71-73 являются весьма неопределенными, что дает основания для различных сложностей в федеральном и региональном нормотворчестве. Применительно к предметам исключительного ведения Российской Федерации (статья 71) заслуживают внимания следующие вопросы, связанные с организацией и деятельностью общественных объединений: 1) регулирование права граждан на объединение, закрепленного в статье 30 Конституции Российской Федерации (подпункт «в» статьи 71); 2) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития (подпункт «е» статьи 71); 3) федеральный бюджет в части государственной поддержки общественных объединений (подпункт «з» статьи 71); 4) гражданское законодательство, регулирующее частноправовой статус общественных объединений (подпункт «о» статьи 71). Что же касается предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то к организации и деятельности общественных объединений можно отнести: 1) защиту права граждан на объединение, закрепленного в статье 30 Конституции Российской Федерации (подпункт «б» части 1 статьи 72); 2) административно-правовое регулирование организации и деятельности общественных объединений (подпункт «к» части 1 статьи 72). Все остальные вопросы, по смыслу статьи 73 Конституции Российской Федерации, логично отнести к исключительному ведению субъектов Российской Федерации.

Однако практика применения Конституции Российской Федерации определила несколько иные контуры развития законодательства об организации и деятельности общественных объединений¹⁴⁴. Как следует из положений статьи 1 Федерального закона «Об общественных объединениях», предметом регулирования данного Федерального закона являются

¹⁴⁴ Толочко А.В. Специфика государственного регулирования деятельности политических партий и общественных организаций в постсоветский период и основные тенденции развития многопартийности в РФ: политико-правовой анализ / Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина. Вып. 13. Елец: Изд-во ЕГУ им. И.А. Бунина, 2012. С. 266.

общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Такой подход, непосредственно увязывающий регулирование организации и деятельности общественных объединений с реализацией конституционного права на объединение, реализуется в статье 4 Федерального закона «Об общественных объединениях», в которой указывается, что содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются этим Федеральным законом, Гражданским кодексом Российской Федерации и другими законами об отдельных видах общественных объединений. Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений - профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, - могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с данным Федеральным законом. Конкретного указания на допустимость регулирования соответствующих общественных отношений в законодательстве субъектов Российской Федерации, равно как и соответствующего запрета, в анализируемом Федеральном законе не имеется.

Кроме того, дальнейшее изложение нормативного материала в Федеральном законе «Об общественных объединениях» дает основания полагать, что субъекты Федерации располагают значительной регулятивной и исполнительно-распорядительной властью в соответствующей сфере государственной деятельности. Так, статья 17 Закона обязывает все государственные органы, включая власть субъектов Федерации, обеспечивать соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывать поддержку их деятельности, законодательно регулировать предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ.

Государственная поддержка субъектов Федерации, по смыслу данной статьи, может выражаться также в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе. Трудно было бы поставить под сомнение конституционность подобных форм деятельности государственной власти на уровне субъектов России.

Справедливость нашей позиции подтверждает также нормативное содержание статьи 27 Федерального закона «Об общественных объединениях», которая наделяет общественные объединения правами по участию в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законами; проведению собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования; представлению и защите своих прав, законных интересов своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; выступлению с инициативами по различным вопросам общественной жизни, внесению предложений в органы государственной власти; участию в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Указанные правоотношения в соответствии с федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴⁵, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

¹⁴⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета, N 206, 19.10.1999.

Федерации»¹⁴⁶ подлежат регулированию в законодательстве субъектов Федерации, если это не будет противоречить нормам федеральных законов.

В целом принцип субсидиарности предполагает, что федеральная власть должна быть освобождена от тех функций по регулированию и поддержке общественных объединений, которые могут быть с успехом реализованы властью субъектов федерации либо муниципальных образований¹⁴⁷.

В этой связи не столько содержание, сколько наименование Федерального закона «Об общественных объединениях» выходит за рамки статей 71-73 Конституции Российской Федерации, создавая внешнюю видимость федерального регулирования всего комплекса отношений по организации и деятельности общественных объединений, в то время как в действительности это составляет предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов. По существу, данный Федеральный закон регламентирует лишь отдельные аспекты реализации конституционного права на объединение, а также гражданско-правовой статус таких объединений.

Примечательно, что федеральный законодатель не всегда придерживается столь ошибочной методологии, о чем неоспоримо свидетельствуют такие наименования нормативных правовых актов, как Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴⁸, Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской

¹⁴⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, N 202, 08.10.2003.

¹⁴⁷ Кочеткова Н.В. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 9.

¹⁴⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, N 106, 15.06.2002.

Федерации»¹⁴⁹, Федеральный закон «О защите конкуренции»¹⁵⁰, Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»¹⁵¹, Федеральный закон «О защите прав потребителей»¹⁵² и т.п.

Полагаем, что этот опыт следует использовать и применительно к федеральному регулированию конституционного права граждан на объединение.

¹⁴⁹ Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета, N 164, 31.07.2007.

¹⁵⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О защите конкуренции» // Российская газета, N 162, 27.07.2006.

¹⁵¹ Федеральный закон от 05.03.1999 N 46-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // Российская газета, N 46, 11.03.1999.

¹⁵² Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 02.07.2013) «О защите прав потребителей» // Российская газета, N 8, 16.01.1996.

Глава II. Конституционно-правовой механизм регулятивного воздействия государства на деятельность общественных объединений в субъектах Российской Федерации

2.1. Нормативно-правовой аспект в механизме правового обеспечения деятельности общественных объединений: зарубежный и отечественный опыт

Основополагающая роль в регулировании деятельности общественных объединений принадлежит Конституции Российской Федерации, провозгласившей в статье 30 право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. При этом содержание права на объединение конкретизируется не Конституцией Российской Федерации, а Федеральным законом «Об общественных объединениях», согласно которому право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Данные методологические подходы имеют много общего, но и определенные отличия по сравнению с опытом конституционного регулирования соответствующих общественных отношений в государствах Европейского Союза, а также стран СНГ и Балтии. Рассмотрим это более подробно.

Для значительного числа европейских конституций характерно довольно общее определение основ организации и деятельности общественных объединений.

Так, в Основном законе Австрии от 21 декабря 1867 года «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в имперском совете»¹⁵³,

¹⁵³ Основной закон Австрии от 21 декабря 1867 года «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в имперском совете» // Конституции государств Европейского

упоминается лишь право граждан на создание объединений. Следует отметить, что Австрия, являясь федеративным государством, образуемым из самостоятельных земель, к ведению Федерации относит законодательство и исполнительную деятельность по вопросам правового регулирования объединений и собраний (абз. 7 ст. 10 Конституции)¹⁵⁴.

В соответствии с абзацем 1 статьи 15 Конституции Австрийской Республики «если какой-либо вопрос согласно Федеральной Конституции не отнесен определенно к компетенции Федерации в области законодательной или исполнительной деятельности, то он относится к сфере собственной компетенции земель». За федерацией сохраняется право поручить губернатору земли осуществление исполнительной власти Федерации в отношении вопросов объединений при наличии чрезвычайных обстоятельств и там, где в день вступления в силу Федерального конституционного закона сфера местной компетенции органов федеральной полиции не совпадает с территорией какой-либо земли Федерации (абз. 2 статьи 102).

Статья 40 Конституции Ирландии¹⁵⁵ в самом общем виде указывает на право граждан образовывать ассоциации и союзы, причем регулирующие это право законы, с одной стороны, могут в общественных интересах вводить контроль данного права, а с другой – не должны вводить дискриминацию по политическим, религиозным или классовым основаниям.

В статье 27 Конституции Бельгии¹⁵⁶ указывается, что бельгийцы имеют «право на объединения», причем это право «не может быть подвергнуто какой-либо предупредительной мере».

В соответствии со статьей 8 Конституции Королевства Нидерландов¹⁵⁷ государство гарантирует право на создание общественных объединений,

Союза. М., 1997. С. 3-100.

¹⁵⁴ Федеральный конституционный закон Австрии от 10.11.1920 года // Конституции государств Европы: В 3 т. Т.1 / Под общей ред. и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л.А. Окунькова. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 824.

¹⁵⁵ Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 325-356.

¹⁵⁶ Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 101-144.

причем указанное право может быть ограничено Актом парламента в интересах общественного порядка.

Другая группа европейских конституций отличается более пристальным вниманием к проблеме объединений граждан в ассоциации или союзы. Так, весьма подробно право на объединение регламентируется статьей 9 Основного закона Федеративной Республики Германии¹⁵⁸, согласно которой все немцы имеют право создавать союзы и общества; запрещаются объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идеи взаимопонимания народов. Право создавать объединения для охраны и улучшения условий труда и экономических условий гарантируется каждому и представителям всех профессий. Соглашения в целях ограничения этого права или затруднения его осуществления недействительны, а направленные на это меры противозаконны. В соответствии со статьей 21 Основного закона Федеративной Республики Германии партии содействуют формированию политической воли народа, могут свободно образовываться. Их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам. Партии, которые по своим целям или действиями своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя Республики Германии, антиконституционны. Вопрос об антиконституционности решает Федеральный конституционный суд.

В соответствии со статьей 31 Основного закона Федеративной Республики Германии (далее Основного закона) федеральное право имеет преимущество перед правом земель. Земли имеют право законодательствовать в той мере, в какой Основной закон не предоставляет законодательные полномочия Федерации. Разграничение компетенции

¹⁵⁷ Конституция Королевства Нидерландов // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 469-508.

¹⁵⁸ Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европы: В 3 т. Т.1 / Под общей ред. и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 580-634.

Федерации и земель определяется согласно предписаниям Основного закона об исключительной и конкурирующей законодательной компетенции. Если Федерация не пользуется посредством закона своей законодательной компетенцией в сфере конкурирующего законодательства, в частности в области права союзов, земли имеют право законодательствовать. Федеральным законом может быть установлено, что федеральное законодательное регулирование, если в нем нет необходимости, может быть заменено правом земли (статья 7). Смысл названного положения заключается в том, что в сфере конкурирующего законодательства Федерация имеет право законодательства, когда и поскольку существует необходимость федерального законодательного регулирования в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории Федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах.

Устанавливая право на создание союзов и обществ, Конституция Греции¹⁵⁹ специально подчеркивает, что союзы и общества не имеют целью извлечение прибыли, соблюдая при этом законы, которые, однако, никогда не могут обуславливать осуществление этого права предварительным получением разрешения. Общество не может быть распущено за нарушение закона или существенного положения своего устава иначе как по решению суда. Примечательно, что часть 4 статьи 12 Конституции Греции указывает, что право государственных служащих объединяться в союзы может быть ограничено законом; ограничение этого права может быть наложено и на служащих органов местного самоуправления, либо других юридических лиц публичного права, либо государственных предприятий.

Весьма оригинальной выглядит формулировка статьи 22 Конституции Испании¹⁶⁰, согласно которой признается право на объединение; объединения, которые преследуют цели или применяют средства,

¹⁵⁹Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 235-294.

¹⁶⁰ Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 357-414.

классифицируемые законом как преступные, являются незаконными; объединения, создаваемые на основании этой статьи, должны заноситься в реестр только с целью придания гласности их деятельности; роспуск или приостановление деятельности объединений возможно только в силу мотивированного судебного решения; запрещаются тайные и военизированные объединения. Что же касается права на объединение в профессиональные союзы, это право регулируется в Конституции Испании отдельной статьей 28, согласно которой закон может ограничить право на свободное объединение в профессиональные союзы или предусмотреть возможность лишения его только в отношении военнослужащих и служащих вооруженных сил, а также военных и других ведомств, подчиненных военной дисциплине; закон определяет также особенности в осуществлении этого права в отношении государственных служащих. Свобода профсоюзной деятельности, согласно статье 28 анализируемой Конституции, включает в себя право создавать профессиональные союзы и вступать в них, равно как и право профессиональных союзов объединяться в конфедерации, учреждать международные профессиональные организации и присоединяться к ним; никто не может быть принужден к вступлению в профессиональный союз.

Сравнительно емкой выглядит формулировка статьи 18 Конституции Итальянской Республики¹⁶¹, согласно которой граждане имеют право свободно, без особого разрешения, объединяться в организации в целях, не запрещенных частным лицам уголовным законом. При этом запрещаются тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военного характера. Как и Конституция Испании, Конституция Итальянской Республики выделяет в отдельную статью регламентацию свободы профсоюзной деятельности, помещая данные правовые нормы в раздел «Экономические отношения», в то время как право на объединение относится к разделу «Гражданские отношения». Статья 39 Конституции

¹⁶¹ Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 415-450.

Итальянской Республики устанавливает, что организация профсоюзов свободна, профсоюзам не могут быть вменены какие-либо обязательства, кроме их регистрации в местных и центральных учреждениях согласно правилам, установленным законом; условием регистрации профсоюзов является закрепление в их уставе правил внутренней организации, которые основываются на демократических началах; зарегистрированные профсоюзы имеют права юридического лица; представляя с числом голосов, пропорциональным числу своих членов, они могут заключать коллективные трудовые договоры, имеющие обязательную силу для всех лиц, принадлежащих к тем категориям трудящихся, которых касаются эти договоры.

Статья 46 Конституции Португальской Республики¹⁶² конституирует следующие правила: граждане имеют право свободно и без какого-либо разрешения учреждать объединения, если эти объединения не выступают за насилие и их цели не противоречат уголовному закону. Объединения свободны в достижении своих целей без вмешательства органов государственной власти и не могут быть распущены государством, а их деятельность не может быть приостановлена иначе как в случаях, предусмотренных законом, и на основании судебного решения; никто не может быть принужден стать членом какого-либо объединения или оставаться его членом; запрещаются вооруженные объединения, равно как и объединения военного типа, военизированные или квазивоенные, а также организации, проповедующие фашистскую идеологию.

Приведенных примеров достаточно, чтобы выделить 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

¹⁶² Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 509-600.

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.

В целях полноты нашего анализа полезно обратиться к опыту конституционного регулирования права на объединение в странах СНГ и Балтии, государств ранее входивших в состав СССР.

Так, статья 67 Конституции Азербайджанской Республики¹⁶³ относит право на объединение к «правам и свободам гражданина», однако указывает,

¹⁶³ Конституция Азербайджанской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 55-104.

что «каждый» обладает правом свободно объединяться с другими, создавать любое объединение, не преследующее цели получения прибыли, в том числе политическую партию, профессиональный союз или другое общественное объединение; свободная деятельность всех объединений гарантируется. Никто не может быть принужден вступать в какое-либо объединение или оставаться его членом. Запрещаются объединения, преследующие цель насильно свергнуть законную государственную власть на всей территории Азербайджанской Республики или в какой-либо ее части. Деятельность объединений, нарушающих Конституцию и законы, может быть прекращена только в судебном порядке.

Согласно статье 25 Конституции Республики Армения¹⁶⁴ каждый имеет право на образование с другими лицами объединений, в том числе создание профессиональных союзов и вступление в них; каждый гражданин имеет право на создание с другими гражданами партий и вступление в них. Эти права, согласно анализируемой Конституции, могут быть ограничены только законом в отношении служащих Вооруженных Сил и правоохранительных органов. Человек не может быть принужден к вступлению в какую-либо партию или объединение.

Статья 36 Конституции Республики Беларусь¹⁶⁵ содержит достаточно общую формулировку относительно права каждого на свободу объединений, однако ограничения этого права в данной статье фиксируются сравнительно четко: судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Контрольной палаты Республики Беларусь, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели.

¹⁶⁴ Конституция Республики Армения // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 105-133.

¹⁶⁵ Конституция Республики Беларусь // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 134-174.

Как следует из содержания статьи 26 Конституции Грузии¹⁶⁶, все имеют право создавать общественные организации, в том числе профессиональные союзы, и объединяться в них. В соответствии с органическим законом граждане Грузии имеют право создавать политические партии, иные политические объединения и принимать участие в их деятельности. Не допускается создание и деятельность общественных и политических объединений, ставящих целью свержение или насильственное изменение конституционного строя Грузии, посягательство на независимость страны, нарушение ее территориальной целостности, либо ведущих пропаганду войны и насилия, разжигающих национальную, местническую, религиозную или социальную рознь. Запрещается создание вооруженных формирований общественными и политическими объединениями. Лица, зачисленные в состав Вооруженных Сил, службы государственной безопасности или органов внутренних дел, назначенные или избранные судьями или прокурорами, прекращают членство в политических объединениях. Приостановление или запрещение деятельности общественных и политических объединений возможно только по решению суда в случаях и порядке, установленных органическим законом.

В статье 23 Конституции Республики Казахстан¹⁶⁷ наряду с указанием на право граждан на свободу объединений и необходимость регламентации деятельности общественных объединений законом, четко определяется, что военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

Сравнительно ясное выделение различных видов объединений граждан и самостоятельная регламентация соответствующих общественных

¹⁶⁶ Конституция Грузии // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 175-209.

¹⁶⁷ Конституция Республики Казахстан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 227-267.

отношений присуща конституционному праву Молдовы. Согласно статье 41 Конституции Республики Молдова¹⁶⁸, граждане могут свободно объединяться в партии и другие общественно-политические организации, способствующие выявлению и выражению политической воли граждан и участвующие в выборах в соответствии с законом. Партии и другие общественно-политические организации, цели и деятельность которых направлены против политического плюрализма, принципов правового государства, суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, являются неконституционными. При этом Конституция Республики специально оговаривает, что запрещаются тайные объединения, а также деятельность партий, состоящих из иностранных граждан. Государственные должности, занятие которых несовместимо с членством в партиях, устанавливаются органическим законом. Что же касается права создавать профессиональные союзы и вступать в них, то это право регламентируется статьей 42 Конституции Республики Молдова, согласно которой любой работник вправе создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов; профессиональные союзы создаются и осуществляют свою деятельность согласно своим уставам и в соответствии с законом; они содействуют защите профессиональных, экономических и социальных интересов работников.

Акцент на политической форме реализации конституционного права на объединение присущ нормативному содержанию статьи 28 Конституции Туркменистана¹⁶⁹, согласно которой граждане вправе создавать политические партии и иные общественные объединения, действующие в рамках Конституции и законов. При этом данная Конституция непосредственно запрещает создание и деятельность политических партий, других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение

¹⁶⁸ Конституция Республики Молдова // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 309–346.

¹⁶⁹ Конституция Туркменистана // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 424–449.

конституционного строя, допускающих насилие в своей деятельности, выступающих против конституционных прав и свобод граждан, пропагандирующих войну, расовую, национальную, социальную, религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также создание военизированных объединений, политических партий по национальному или религиозному признакам.

Однако наиболее полно политическая составляющая в праве граждан на объединение регламентируется статьями 36, 37 Конституции Украины 1996 года¹⁷⁰, согласно которым граждане имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и иных интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей. Политические партии в Украине содействуют формированию и выражению политической воли граждан, принимают участие в выборах; членами политических партий могут быть только граждане Украины; ограничения относительно членства в политических партиях устанавливаются исключительно Конституцией и законами Украины. Создание и деятельность политических партий, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости государства, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконных захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательства на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются¹⁷¹.

¹⁷⁰ Конституция Украины 1996 года // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 508-571.

¹⁷¹ Бондарчук И.В. Общественные организации и политические партии в Украине: особенности и проблемы конституционно-правового регулирования // Вопросы российского и международного права. № 4. Ногинск: АНАЛИТИКА РОДИС, 2013. С. 74.

Примечательно, что право на участие в профессиональных союзах с целью защиты трудовых и социально-экономических интересов граждан закрепляется также в статье 36 Конституции Украины, в то время как праву на объединение в политические партии посвящаются ее статьи 36 и 37. Эта нелогичность частично нейтрализуется содержанием части 3 статьи 36, согласно которой профессиональные союзы являются общественными организациями, объединяющими граждан, связанных общими интересами по роду их профессиональной деятельности; профессиональные союзы создаются без предварительного разрешения на основе свободного выбора их членов; ограничения относительно членства в профессиональных союзах устанавливаются исключительно Конституцией и законами Украины.

Весьма удачной представляется формулировка статьи 34 Конституции Республики Узбекистан¹⁷², согласно которой граждане имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях; при этом никто не может ущемлять права, свободы и достоинство лиц, составляющих оппозиционное меньшинство в политических партиях, общественных объединениях, массовых движениях, а также в представительных органах власти. Данный конституционный опыт положительно оценивается и в российской конституционно-правовой науке¹⁷³.

Вместе с тем, встречаются и краткие, сравнительно емкие формулировки: «Граждане имеют право объединяться. Гражданин вправе участвовать в создании политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений, добровольно входить в них и выходить из них» (статья 28 Конституции Республики Таджикистан)¹⁷⁴.

¹⁷² Конституция Республики Узбекистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 450-496.

¹⁷³ Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Автореф... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 26.

¹⁷⁴ Конституция Республики Таджикистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 400-423.

Несколько ближе к западноевропейским традициям конституционного регулирования права на объединение располагаются конституции стран Балтии. Так, согласно статье 35 Конституции Литовской Республики¹⁷⁵, гражданам гарантируется право на свободное объединение в общества, политические партии и ассоциации, если их цели и деятельность не противоречат Конституции и законам; никто не может быть принужден принадлежать к какому-либо обществу, политической партии или ассоциации; создание и деятельность политических партий, других политических и общественных организаций регламентируется законом. Однако и здесь имеется ряд нестандартных подходов. В частности, статьей 48 Конституции Эстонии¹⁷⁶ предусматривается, что каждый имеет право вступать в некоммерческие общества и союзы, но в партиях могут состоять только граждане Эстонии. Для создания обществ и союзов, имеющих в своем распоряжении оружие, а также военизированных обществ и союзов, практикующих военную подготовку, требуется предварительное разрешение, условия и порядок выдачи которого устанавливаются законом. Конституцией Эстонии запрещаются общества, союзы и партии, цели или деятельность которых направлены на насильственное изменение конституционного строя либо иным образом вступают в противоречие с законом, устанавливающим уголовную ответственность.

Проведенный нами 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

¹⁷⁵ Конституция Литовской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 582-620.

¹⁷⁶ Конституция Эстонской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 623-660.

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).

Конституция Российской Федерации гарантирует свободу деятельности общественных объединений и невозможность «быть принужденным к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». Однако, по мнению ряда ученых, «граждане Российской Федерации имеют конституционное право не только на объединение в общественные формирования, но и право на любые объединения, в том числе религиозные, коммерческие и т.д.»¹⁷⁷.

В целях создания законодательных гарантий реализации гражданами права на объединение, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, приведения правовой основы деятельности объединений граждан на территории Российской Федерации в соответствие с международными договорами, а также с потребностями практики создания общественных объединений, обгоняющей нормативное регулирование, а также для создания основы для дальнейшего развития специального законодательства об отдельных видах объединений граждан, отражающего структуру и создающего необходимые условия развития гражданского общества в Российской Федерации, федеральный законодатель принимает конкретизирующие Конституцию нормативные правовые акты, значительным образом дополняющие и развивающие ее положения.

По мнению В.И. Зоркальцева, задачей Федерального закона «Об общественных объединениях» является регулирование отношений,

¹⁷⁷ Гушин В.З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на объединение (вопросы теории и практики). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 13.

возникающих в связи с реализацией гражданами своего конституционного права на объединение, а также отношений, возникающих в связи с созданием, функционированием, прекращением деятельности самых разных видов объединений граждан, поскольку их деятельность не урегулирована специальными законами. Одной из отличительных черт Федерального закона является то, что в центре его - само право гражданина на объединение, что соответствует задачам новой философии конституционного строительства, где личность является исходным пунктом правовой системы»¹⁷⁸.

Другой особенностью данного Федерального закона является его универсальность – он оставляет достаточно свободы для последующего нормотворчества, не затрагивая специфику деятельности конкретных видов объединений – партий, творческих союзов, предпринимательских объединений и т.д., устанавливая для них лишь общеобязательные принципы создания и деятельности общественных объединений (ст. 15), включающие: равенство перед законом; добровольность; равноправие; самоуправление; законность; свободу в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности; гласность.

Вместе с тем, содержание Федерального закона «Об общественных объединениях» вызывает и ряд критических замечаний. Первый и основной недостаток данного нормативного правового акта, на наш взгляд, заключается в необоснованном акценте в пользу гражданско-правового статуса общественных объединений в ущерб регулированию статуса публично-правового. Об этом, прежде всего, свидетельствуют нормы статьи 4 Федерального закона «Об общественных объединениях», согласно которым содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются этим Федеральным законом, Гражданским кодексом

¹⁷⁸ Цит. по: Автономов.А.С., Беляева Н.Ю., Гушин В.З., Кудрявцева Г.А., Шутько Д.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях». М., 1996. С. 3.

Российской Федерации и другими законами об отдельных видах общественных объединений. Подобная формулировка выглядит по меньшей мере странной, поскольку право граждан на объединение и его основные государственные гарантии затрагивают преимущественно конституционно-правовую и, отчасти, административно-правовую сферы. Что же касается имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений в области организации и деятельности общественных объединений, составляющих предмет гражданского права, то подобные отношения могут и вовсе не возникнуть, поскольку, согласно статье 3 Федерального закона «Об общественных объединениях», создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Другим существенным недостатком анализируемого федерального нормативного правового акта является недостаточно продуманная с теоретической и практической точек зрения классификация видов и форм общественных объединений, указанная непосредственно в законе. Прежде всего, обращает на себя внимание деление общественных объединений на организации, движения, фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности и политические партии (статья 7 Федерального закона «Об общественных объединениях»), причем признаки, характеризующие соответствующие виды общественных объединений, являются недостаточно четкими. Признак наличия или отсутствия членства, на первый взгляд, разграничивает понятия общественной организации (в которой имеется членство) и других объединений (движения, фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности), которые членства не предполагают. Однако политические партии, выведенные Федеральным законом «Об общественных объединениях» из понятия общественных организаций,

напротив, предполагают членство, поэтому понятие общественной организации становится весьма размытым.

Еще менее убедительно, на наш взгляд, выделение видов общественных объединений по таким признакам, как массовость (общественное движение), добровольность взносов на общественно-полезные цели (общественный фонд), оказание конкретного вида услуг (общественное учреждение) или совместное решение различных социальных проблем (орган общественной самодеятельности). Подобная методология строится на ошибочных принципах, поскольку, во-первых, закон допускает деятельность общественных фондов, общественных учреждений и органов общественной самодеятельности без их регистрации в качестве юридического лица (а это чревато возможными имущественными, в том числе фискальными, злоупотреблениями), во-вторых, поскольку форма «орган общественной самодеятельности» слабо увязывается с институтом территориального общественного самоуправления, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На наш взгляд, методологически более верным было бы закрепление в статье 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» двух организационно-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 организационно-правовых форм (организации или движения) при условии, что общественное объединение подлежит обязательной государственной регистрации в качестве

юридического лица и полностью уплачивает законно установленные налоги и сборы.

Следует подчеркнуть, что вопросы организации и деятельности общественных объединений регламентируются не только Федеральным законом «Об общественных объединениях», но и рядом иных нормативных правовых актов, принимаемых на федеральном уровне публичной власти.

Например, в соответствии со ст. 1 Земельного кодекса РФ¹⁷⁹ одним из принципов земельного законодательства является положение о том, что общественные объединения совместно с гражданами участвуют в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

В соответствии с положениями ч. 3 ст. 53.8 Лесного кодекса РФ¹⁸⁰ для участия в выполнении работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах органы государственной власти вправе привлекать добровольных пожарных.

Федеральный закон «О добровольной пожарной охране»¹⁸¹ регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией физическими лицами и юридическими лицами - общественными объединениями права на объединение для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, а также в связи с созданием,

¹⁷⁹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета, N 211-212, 30.10.2001.

¹⁸⁰ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета, N 277, 08.12.2006.

¹⁸¹ Федеральный закон от 06.05.2011 N 100-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О добровольной пожарной охране» // Российская газета, N 98, 11.05.2011.

деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений пожарной охраны.

Следует отметить, что ранее общественные объединения пожарной охраны недостаточно активно привлекались в нашей стране к охране лесов от пожаров. Вместе с тем, в ряде стран (например, в Финляндии) добровольные пожарные дружины широко используются для тушения лесных пожаров. Объясняется это тем, что финансирование и материально-техническое обеспечение этих общественных объединений осуществляют страховые компании, в которых собственники леса и отдельные лесопользователи страхуют его, как и любое другое имущество, от стихийных бедствий (в том числе лесных пожаров) и других негативных воздействий. Указанные страховые компании определяют, кстати, и размеры вреда, причиненного лесными пожарами. По мнению С.А. Боголюбова, реализация данного порядка финансирования добровольных пожарных дружин в нашей стране позволит существенно повысить уровень охраны лесов России от пожаров¹⁸².

Приведенных примеров достаточно, чтобы сформулировать вывод о том, что федеральным законодательством предусмотрен сравнительно широкий спектр прав общественных объединений для реализации целей, ради которых они создаются. Однако обладание правом не означает возможности ничем не ограниченного произвола при его осуществлении или злоупотребления им. Именно «уравновешивание интересов в обществе и нахождение баланса между ними»¹⁸³, по мнению Р. Иеринга, является целью права (в широком смысле слова), «в праве свобода получает необходимую опору и гаранта, а личность - возможность удовлетворения своего интереса»¹⁸⁴. Принцип уважения прав и свобод других лиц неразрывно связан с идеей обладания основными правами. Именно поэтому ч. 3 ст. 17

¹⁸² Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С. А. Боголюбова. М., 1997.

¹⁸³ Иеринг Р. Борьба за право. М. 1991. С. 8.

¹⁸⁴ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 239.

Конституции Российской Федерации запрещает нарушение прав и свобод других лиц при осуществлении лицом своих прав. Права и свободы человека могут быть ограничены государством лишь в строго установленных случаях на основе Конституции и закона. При этом необходимость и целесообразность ограничений прав и свобод отмечается не только в законодательстве, но и в трудах исследователей. Е.Н. Трубецкой отмечал: «Где свобода отдельного лица не ограничена никакими правилами, никакими предписаниями, там нет вообще права: существенным признаком права является правило, или норма, ограничивающая свободу»¹⁸⁵. А.В. Малько считает, что «ограничения – правовое сдерживание противозаконного деяния, создающего условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите, как исключения определенных возможностей в деятельности лиц»¹⁸⁶, а М.Н. Козюк рассматривает правовое ограничение «как отклонение от правового равенства, когда сужается объем прав и свобод или расширяется объем обязанностей»¹⁸⁷.

Следует подчеркнуть, что установление тех или иных ограничений конституционного права на объединение – важнейшая задача федерального законодателя по смыслу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, причем реализация этой задачи не входит в компетенцию законодателя субъекта Федерации. В частности, субъекты Федерации не вправе вводить: ограничения общего характера, касающиеся запрета на создание отдельных видов общественных объединений; ограничение права на объединение в условиях чрезвычайного положения; ограничения права на объединение, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий лиц: ограничения связанные с принадлежностью к гражданству

¹⁸⁵ Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. СПб., 2001. С. 291.

¹⁸⁶ Малько А.В. Двоичность юридической информации и язык законодательства // Правоведение. 1993. N1. Малько А.В. Правовые стимулы и ограничения: Двоичность информации как метод анализа // Общественные науки и современность. 1994. N 5.

¹⁸⁷ Цит. по: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. N 8. С. 52.

Российской Федерации; возрастные ограничения; ограничения, связанные с нахождением на муниципальной службе и занятием государственной должности; ограничения прав действующих объединений.

Анализ нормативного содержания части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации применительно к реализации конституционного права граждан на объединение позволяет выделить следующие конституционные условия правоограничивающего характера. Первое условие вполне определенное – лишь законодатель посредством федерального закона может установить то или иное ограничение. Таким правом не обладают ни федеральное Правительство, ни другие институты исполнительной власти, ни субъекты Федерации, учитывая, что регулирование прав и свобод человека и гражданина отнесено Конституцией к ведению Федерации. Два других названных условия сформулированы в весьма общей форме, хотя и дают определенный ориентир законодателю. При этом важно обеспечить соразмерность ограничения права или свободы, т.е. его соответствие тем конституционно признаваемым целям, во имя достижения которых устанавливается ограничение, чтобы не исказить само существо того или иного права, не поставить его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, затрудняя или исключая судебную защиту граждан и организаций от злоупотреблений. Здесь многое зависит от правильной оценки законодателем сложившейся ситуации, степени опасности, угрожающей основам конституционного строя, нравственности и других аналогичных обстоятельств. Подобные ограничения «объективно обусловлены тем, что человек живет в обществе и свобода личности проявляется во взаимодействии с другими людьми. Поэтому свобода, права индивида не могут быть абсолютными, ничем не ограниченными. Каждый имеет обязанности перед другими людьми, перед обществом, государством»¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 241.

Однако ограничения и запреты в отношении деятельности общественных объединений устанавливаются не только в текущем законодательстве, но и непосредственно в Конституции Российской Федерации, которая, в частности, запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (статья 13). Следовательно, как справедливо отмечает В.Д. Карпович, запрещается создание и деятельность тех общественных объединений, которые имеют «противоречащие Конституции цели или совершают такие действия». Объем этих ограничений и запрещений вполне соответствует практике демократических, а также постсоциалистических государств¹⁸⁹.

Среди федеральных законов, которыми установлены общие ограничения прав и свобод для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя с указанием пределов и срока их действия, можно назвать, например, законы, устанавливающие временные ограничения ряда политических прав и свобод, в частности, свободы объединений при введении чрезвычайного положения¹⁹⁰, а так же военного положения¹⁹¹. Так, чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К одному из таких обстоятельств относится попытка насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или

¹⁸⁹ Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 242.

¹⁹⁰ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении» // Российская газета, N 105, 02.06.2001

¹⁹¹ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении» // Российская газета, N 21, 02.02.2002.

присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Названные обстоятельства ведут к применению такого временного ограничения (ст.12 п. «в»), как приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение является временной мерой и может вводиться для скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан и оказания им необходимой помощи.

Другой особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии – это военное положение. Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. В период действия военного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. Законом определены меры, применяемые на территории, на которой введено военное положение, одной

из которых является приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации (п. 5 ст. 7). Следовательно, в условиях особых правовых режимов ограничиваются права общественных объединений, которые «подрывают оборону и безопасность государства» или «препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения»¹⁹².

Ограничения на создание отдельных видов общественных объединений могут устанавливаться только федеральным законом (ст. 16). Кроме названных выше, законодательно установлены следующие основания ограничений: запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Под «экстремистской деятельностью» в соответствии с законодательством¹⁹³ понимается: деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности; возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление массовых

¹⁹² Смолина Д.В. Некоторые аспекты определения сущности и принципов ограничения прав и свобод граждан в условиях действия особых правовых режимов // Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности: сборник научных трудов / Отв. ред.: Карасев А.Т. Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2013. С. 99.

¹⁹³ Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета, N 138-139, 30.07.2002.

беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий; финансирование указанной деятельности либо иное содействие ее осуществлению или совершению указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств.

Не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Свобода объединений зависит от правового статуса субъектов, желающих участвовать в объединениях. Законы федерального уровня устанавливают ограничения для отдельных категорий граждан, в частности, военнослужащих, работников правоохранительных органов, судей. Так, военнослужащим не разрешается состоять в общественных объединениях, преследующих политические цели, а равно участвовать в их деятельности, находясь при исполнении обязанностей военной службы¹⁹⁴. В соответствии с

¹⁹⁴ Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О статусе военнослужащих» // Российская газета, N 104, 02.06.1998.

законами о полиции¹⁹⁵ (ст. 20), об органах федеральной службы безопасности¹⁹⁶ в РФ, о прокуратуре¹⁹⁷ в указанных органах и учреждениях не допускается создание и деятельность только политических общественных объединений. Согласно ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹⁹⁸, в таможенных органах недопустимо образование любых общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Однако законодательная практика современной России знает еще более жесткие и конституционно не оправданные ограничения права на объединение, устанавливаемые федеральным парламентом. В подобном случае, как верно считает Д.А. Алимов, «мы имеем дело скорее с умалением права, а не с его ограничением»¹⁹⁹. Так, в федеральных органах налоговой полиции не допускалось создание и деятельность любых общественных объединений в соответствии со ст. 4 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции»²⁰⁰. Исключение не было сделано даже для профессиональных союзов. В настоящее время названный закон утратил силу.

В пункте 3 статьи 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»²⁰¹ установлен запрет на принадлежность к политическим партиям и движениям.

¹⁹⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, N 7, ст. 900.

¹⁹⁶ Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О Федеральной службе безопасности» // Российская газета, N 72, 12.04.1995.

¹⁹⁷ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.02.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, N 229, 25.11.1995.

¹⁹⁸ Федеральный закон от 21.07.1997 N 114-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Российская газета, N 146, 31.07.1997.

¹⁹⁹ Алимов Д.А. Конституционное право на объединение: механизм обеспечения и пределы ограничения. Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-На-Дону, 2001. С. 125-127.

²⁰⁰ Закон РФ от 24.06.1993 N 5238-1 (ред. от 31.12.2002) «О федеральных органах налоговой полиции» (Утратил силу с 1 июля 2003 года в связи с принятием Федерального закона от 30.06.2003 N 86-ФЗ.) // Российская газета, N 134, 15.07.1993.

²⁰¹ Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 25.11.2013) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская юстиция, N 11, 1995.

Более жесткие требования предъявляются к судьям Конституционного Суда: они не могут принадлежать политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, присутствовать на съездах или конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью. Они не могут также входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они не преследуют политических целей (ст. 11 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»²⁰²). Анализ вышеперечисленных ограничений позволяет говорить об их целесообразности, т.к. эти положения гарантируют беспристрастность и независимость от политического влияния на принимаемые решения.

В зависимости от вида общественного объединения законодатель также предусматривает ряд ограничений их деятельности. Например, Федеральным законом «О политических партиях» установлены следующие ограничения: запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности; включение в уставы и программы политических партий положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность политических партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной розни; не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии).

²⁰² Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, N 138-139, 23.07.1994.

Таким образом, 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.

2.2. Механизм обеспечения деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации

Обеспечение реальной возможности осуществлять деятельность общественных объединений – одно из актуальных направлений реализации правовой политики государства. Правовая политика «представляет собой законодательно установленную, основанную на Конституции Российской Федерации и национальной юридической доктрине, системную, последовательную и стабильную деятельность государственных и муниципальных органов по формированию эффективного механизма осуществления и защиты прав и исполнения обязанностей»²⁰³.

В работах многих ученых исследуется содержание механизма обеспечения прав граждан²⁰⁴.

Так, например, Д.А. Алимов²⁰⁵ представляет содержание механизма конституционного обеспечения права на объединение следующим образом: «во-первых, механизм создания максимально благоприятных условий для реализации права на объединение, что достигается сведением к минимуму возможности появления угрозы этому праву, а также правомочиям, составляющим его содержание. Другими словами, это правомерная реализация права на объединение под контролем социальных институтов, но без их вмешательства. Данный механизм включает в себя признание права на объединение, совершенствование законодательства об общественных и иных объединениях, работу по повышению уровня правосознания должностных

²⁰³ Вавилин Е.В. Понятие и механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Журнал российского права. 2004. N 5. С. 35.

²⁰⁴ Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. 1991. N 12. С. 13-14. Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1999. Комаров С. А., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. Пономарев С.Н. Структура механизма реализации конституционного права граждан на объединение в общественные организации // Юристъ-Правоведъ. N 1. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2013. С. 124.

²⁰⁵ Алимов Д.А. Конституционное право на объединение: механизм обеспечения и пределы ограничения. Дисс.... канд. юрид. наук. Ростов-На-Дону, 2001. С. 67-68.

лиц, правовой культуры населения и т.д.; во-вторых, механизм защиты и охраны права на объединение. В данном случае реализация права на объединение затруднена, но само право еще не нарушено, т.е. стали проявляться негативные факторы в процессе реализации данного права. Меры защиты и охраны предполагают активное вмешательство уполномоченных органов в процесс реализации прав и свобод, т.к. меры защиты есть первичная охранительная реакция именно на активный факт отклонения от нормы, который может привести к нарушению или умалению права на объединение. В-третьих, механизм восстановления нарушенного или умаленного права, возмещения морального ущерба, привлечения виновных к юридической ответственности. Если права и свободы уже нарушены, то их нужно не защищать, а восстанавливать, т.к. восстановление нарушенных прав есть верный путь к их обеспечению, но не к защите. При этом «под реализацией права на объединение понимается реализация целого комплекса прав: права создавать общественные и иные объединения, права вступать в уже существующие общественные и иные объединения, права воздерживаться от вступления в них, права беспрепятственно выходить из общественных и иных объединений, права на свободу деятельности общественных и иных объединений и права на их роспуск». Однако, Д.В. Шутько не считает этот перечень исчерпывающим²⁰⁶.

Раскрывая содержание механизма обеспечения деятельности общественных объединений, следует обратить внимание на сам термин «механизм», встречающийся в юридической литературе, употребляющийся в переносном смысле как «система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности»²⁰⁷. Кроме того, известны такие механизмы, как «механизм государства», «механизм государственно-правового регулирования», где механизм государства - это «совокупность органов, осуществляющих управление обществом, реализующих основные

²⁰⁶ Шутько Д.В. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государства и право. 2001. N5. С. 99.

²⁰⁷ Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. М., 1989. С. 283.

направления государственной деятельности»²⁰⁸, а механизм государственно-правового регулирования, по мнению В.Б. Исакова, представляет собой «технологическую схему правового регулирования. Зная механизм правового регулирования... можно предложить научно обоснованный план повышения эффективности правового регулирования за счет укрепления основных звеньев»²⁰⁹, детальное исследование «основных звеньев» позволяет предложить направления совершенствования государственно-правового механизма регулирования общественных отношений в сфере деятельности общественных объединений.

Механизм обеспечения деятельности общественных объединений, по нашему мнению, целесообразно представить 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»²¹⁰); 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)

²⁰⁸ Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 45.

²⁰⁹ Исаков В.Б. Механизм правового регулирования // Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 266

²¹⁰ Шутько Д.В. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государства и право. 2001. N 5. С. 99.

механизм равной ответственности общественных объединений за нарушение законодательства. Рассмотрим их более подробно.

Первый названный элемент – «механизм создания общественных объединений любой организационно-правовой формы или отказ от создания общественных объединений» базируется на нормах Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общественных объединениях» и специальных нормативных актах об особенностях регулирования деятельности отдельных видов общественных объединений.

Как показывает статистика, активность создания общественных объединений в Российской Федерации за период с 1995 года по настоящее время различна, что объясняется различными факторами (см. таблицы 1, 2 и 3).

Таблица 1

Сведения о количестве зарегистрированных общественных объединений в 1997-2002 гг.²¹¹

Год	Зарегистрировано за год		
	Политические партии	Профессиональные союзы	Общественные движения
1997	634	6280	500
1998	477	7580	-**
1999	827	26828	1272
2000	743	7577	664
2001	242	2965	478
2002	28	2243	251

* Данные отсутствуют

Таблица 2

Сведения о количестве зарегистрированных общественных объединений в 2003-2012 гг.²¹²

Год	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Общее количество зарегистрированных в РФ общественных объединений	153 523	149 201	145 743	141 789	128 997	123 406	119 247	114 392	108 736	104 9
<i>в том числе:</i>										
общественные организации	64 850	63 125	61 943	60 246	56 067	54 351	54 113	52 626	53 246	53 0
общественные	3 056	2 847	2 709	2 452	1 932	1 882	1 808	1 749	1 739	1 73

²¹¹ Российский статистический ежегодник. Госкомстат России. М., 1998. С. 31. 1999. С. 24. 2000. С. 27. 2001. С. 52. Россия в цифрах. 2002. Госкомстат России. М., 2002. С. 50.

²¹² Российский статистический ежегодник. Статистический сборник. 2004-2013 гг. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики <http://www.gks.ru>

движения										
общественные фонды	8 871	8 643	8 419	8 270	7 538	7 250	6 972	6 657	5 737	5 419
общественные учреждения	874	859	783	757	690	647	626	612	763	874
органы общественной самодеятельности	224	222	216	207	195	189	185	179	172	172
профессиональные союзы	58 431	57 515	56 852	55 639	50 708	47 007	43 522	40 801	35 792	32 300
национально-культурные автономии	512	578	621	662	695	727	746	829	932	980
политические партии	47	43	38	35	16	13	7	7	7	54
Филиалы и представительства международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций	-	-	98	70	46	256	253	240	240	240

Таблица 3

**Сведения о количестве зарегистрированных общественных объединений
за год в 2003-2012 гг.**

Год	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Количество зарегистрированных за год общественных объединений	9 256	6 040	4 998	5 096	5 718	4 912	5 303	6 218	6 326	6 263
<i>в том числе:</i>										
общественные организации	4 309	3 528	3 313	3 243	3 804	3 454	3 797	4 150	4 754	4 749
общественные движения	165	151	119	118	109	122	117	130	123	154
общественные фонды	609	484	417	442	384	291	254	319	205	209
общественные учреждения	46	41	34	34	33	39	28	42	240	207
органы общественной самодеятельности	30	11	9	12	19	15	12	8	9	11
профессиональные союзы	2 400	1 132	572	582	553	338	379	364	352	289
национально-культурные автономии	67	86	77	55	83	72	90	127	144	131
политические партии	7	1	1	-	-	-	1	-	-	47
Филиалы и представительства международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций	-	-	1	-	1	20	18	10	19	11

Представленные в таблицах данные, позволяют сделать вывод о том, что пик активности по созданию общественных объединений приходится на 1999 год и 2003 год. Причин этой активности несколько: экономические реформы, политические преобразования, происходящие в России в этот период; развитие и совершенствование механизма деятельности

общественных объединений, позволяющего реализовать гражданам и не гражданам право на объединение; уровень политико-правовой активности населения.

Причины невостребованности общественных объединений как инструмента решения актуальных вопросов отдельных групп населения могут быть самими разными. Так, например, низкий уровень вовлеченности субъектов малого и среднего бизнеса в общественные объединения объективно связан с разноплановостью сфер деятельности.

В то же время общественная активность предпринимателей значительно возрастает, когда появляется необходимость постоянного взаимодействия с органами власти. Это происходит в тех сферах, субъекты малого и среднего бизнеса которых действуют в условиях повышенного административного контроля (необходимость лицензирования, соблюдения государственных стандартов выпуска продукции или оказания услуг и т.д.): здравоохранение, транспорт и связь, строительство, гостиницы и рестораны, операции с недвижимым имуществом, аренда и оказание услуг. В результате именно в этих сферах концентрируются активно действующие профессиональные объединения и ассоциации предпринимателей. Ярким примером является сфера здравоохранения, где, по данным опроса, степень членства предпринимателей в общественных объединениях составляет 75 %²¹³.

Чтобы общественное объединение начало свою деятельность необходимо выполнить ряд требований. Во-первых, общественное объединение будет создано только по инициативе учредителей, как физических, так и юридических лиц путем принятия решения о создании общественного объединения, об утверждении его Устава, о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде

²¹³ Кашпур В.В., Негруль С.В. Активность участия в профессиональных общественных объединениях и ассоциациях в малом и среднем бизнесе как параметр субъектного потенциала регионального предпринимательства // Вестник Томского государственного университета. 2012. N 1(17). С. 137.

(конференции) или общем собрании. Закон устанавливает требования, предъявляемые к учредителям, членам и участникам общественных объединений (ст.19). С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные Федеральным законом «Об общественных объединениях», а правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Как отмечалось выше, для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»²¹⁴ с учетом установленного Федеральным законом «Об общественных объединениях» специального порядка государственной регистрации общественных объединений.

Решение о государственной регистрации общественного объединения принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации общественных объединений или его территориальным органом.

Для осуществления уставных целей законом установлены права и обязанности общественного объединения, являющегося юридическим лицом и не являющегося юридическим лицом, которые можно представить в виде таблицы.

Таблица 4

Сравнительная характеристика правового статуса общественных объединений в зависимости от наличия статуса юридического лица

Права и обязанности общественного	Права и обязанности общественного
-----------------------------------	-----------------------------------

²¹⁴ Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Российская газета, N 153-154, 10.08.2001.

объединения, являющегося юридическим лицом	объединения, не являющегося юридическим лицом
свободно распространять информацию о своей деятельности	свободно распространять информацию о своей деятельности
участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления	-
проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование	проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование
учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность	-
представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях	представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях
осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях	осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений
выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти	выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления
участвовать в выборах и референдумах в порядке,	-

Таким образом, для большинства случаев объединения граждан для удовлетворения и защиты общих интересов не обязательно регистрировать юридическое лицо.

Как уже отмечалось, компетенция региональных органов власти в рассматриваемой сфере определена на конституционном уровне. Однако следует отметить тот факт, что законодательные органы субъектов Российской Федерации не всегда соблюдали пределы собственного правового регулирования и зачастую превышали свои полномочия.

Так, например, законодательством Республики Башкортостан устанавливалось, что порядок реализации прав граждан на объединение, а также создание и деятельность общественных объединений регулируется Конституцией Республики Башкортостан, законом «Об общественных объединениях»²¹⁵, законом «О политических партиях Республики Башкортостан»²¹⁶, законом «О профессиональных союзах»²¹⁷, другими нормативными актами республики.

Аналогичные формулировки содержались в законе Республики Татарстан «О профессиональных союзах»²¹⁸.

В то же время Конституция РФ относит регулирование процессов образования, государственной регистрации, реорганизации и (или) ликвидации общественных объединений к исключительному ведению

²¹⁵ Закон Республики Башкортостан от 21.06.94 N ВС-24/7 (ред. от 09.11.2000) «Об общественных объединениях в Республике Башкортостан» (Утратил силу в связи с принятием Закона РБ от 06.03.2001 N 189-з) // Газета «Советская Башкирия - Известия Башкортостана», N 33-34 (24513-24514), 18.02.2000.

²¹⁶ Закон Республики Башкортостан от 21.06.94 N ВС-24/5 (ред. от 15.03.2000) «О политических партиях в Республике Башкортостан» (Утратил силу в связи с принятием «Закона» РБ от 04.06.2001 N 216-з) // Газета «Советская Башкирия - Известия Башкортостана», N 78 (24558), 18.04.2000.

²¹⁷ Закон Республики Башкортостан от 05.11.1993 N ВС-21/23 (ред. от 26.10.2009) «О профессиональных союзах» // Законы Республики Башкортостан, 1998, выпуск XXI.

²¹⁸ Закон Республики Татарстан от 18.01.1995 N 2303-XII (ред. от 18.04.2011) «О профессиональных союзах» // Известия Татарстана, N 24, 08.02.1995.

федерации. Однако следует признать, что принятие соответствующих законов на уровне субъектов федерации восполняло существенные пробелы в правовом регулировании общественных отношений и стимулировало федеральные законодательные органы к принятию законов, регулирующих деятельность общественных объединений.

Второй элемент нашего анализа – механизм невмешательства государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и невмешательства объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц, который регламентируется ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях». Именно государство призвано обеспечить соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывать поддержку их деятельности, законодательно регулировать предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе²¹⁹.

Статья 10 Федерального закона «О политических партиях» также содержит положение о невмешательстве органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и о невмешательстве политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. Данная статья устанавливает ряд ограничений для лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, и лиц, находящихся на государственной или муниципальной

²¹⁹ Чепурной А.Г. Об опыте и перспективах взаимодействия общественных организаций ветеранов-инвалидов войны, боевых действий и военной травмы с региональными органами власти и органами местного самоуправления в сфере социальной защиты и реабилитации инвалидов войны // Право и государство: теория и практика. N 11 (107). М.: Право и государство пресс, 2013. С. 99.

службе, которые не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, а Президент Российской Федерации вправе приостанавливать свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.

Более конкретно механизм невмешательства регламентируется в Федеральном законе «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Так, статья 5 указанного нормативного правового акта провозглашает независимость, не подотчетность и не подконтрольность профсоюзов в своей деятельности органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, работодателям, их объединениям (союзам, ассоциациям), политическим партиям и другим общественным объединениям. Установлен запрет относительно невмешательства органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности²²⁰.

Государство в соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства: не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и

²²⁰ Зенов В. Объединение в профессиональные союзы как форма реализации конституционного права человека на объединение // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. М., 2006, N 92. С. 15.

свободу вероисповедания; не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления; не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит настоящему Федеральному закону; обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям; не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления; не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления; не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь²²¹. Отделение религиозных объединений от государства не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства, выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, деятельности политических партий, политических движений и других общественных объединений. По просьбам религиозных организаций соответствующие органы государственной власти в Российской Федерации вправе объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями на соответствующих территориях.

Третий элемент в анализе механизма деятельности общественных объединений – осуществление внутриорганизационной деятельности. Общественные объединения действуют на основании Устава, предусматривающего цели объединения, его организационно-правовую

²²¹ Серов Д.С. Проблемы взаимодействия государственных структур власти с общественными организациями // Эволюция государственно-правовых систем: сборник материалов Научно-практической конференции, Абакан, 21 марта 2013 г. / Науч. ред.: Сагалаков Э.А. Абакан: Изд-во ФГБОУ ВПО «Хакасский гос. ун-т им. Н.Ф. Катанова», 2013. С. 45.

форму, условия и порядок приобретения членства, а также компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, что подкреплено Трудовым кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами, включая законодательство субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» их учредительными документами являются: устав, утвержденный учредителями (участниками) - для общественной или религиозной организации (объединения), фонда, некоммерческого партнерства и автономной некоммерческой организации; учредительный договор, заключенный их членами, и утвержденный ими устав - для ассоциации или союза; решение собственника (т.е. учредителя) о создании учреждения и утвержденный им устав - для учреждения. При этом ст. 14 предусматривает, что учредители (участники) некоммерческого партнерства или автономной некоммерческой организации вправе также заключить учредительный договор, который в этом случае должен, по-видимому, считаться учредительным документом. Таким образом, регулирование деятельности общественного объединения осуществляется на основании принципа сочетания централизованного и локального регулирования.

Следующий элемент - механизм образования союзов (ассоциаций) общественных объединений. Конституционный принцип свободы ассоциаций получает свое развитие в текущем законодательстве: Гражданский кодекс РФ и другие федеральные законы устанавливают право на создание, деятельность, реорганизацию и (или) ликвидацию союзов (ассоциаций) общественных объединений, в том числе с участием иностранных некоммерческих неправительственных объединений. Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения.

Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации и осуществляются в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общественных объединениях».

В Письме Минюста РФ от 19 января 1996 г. N 08-09-11-96²²² разъясняется, что «союзы (ассоциации) общественных объединений не являются самостоятельной организационно-правовой формой общественных объединений. Общественные объединения всех перечисленных в ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» организационно-правовых форм могут образовывать союзы (ассоциации). Вопрос определения статуса ассоциаций должен решаться совместно всеми участниками ассоциаций и закрепляться в их уставах. Кроме того, в уставах ассоциаций должно быть определено, являются ли структурные подразделения объединений, входящие в ассоциацию, одновременно и структурными подразделениями ассоциации в целом. Если такая договоренность достигнута, то региональный статус определяется количеством таких структурных подразделений ассоциации. Когда количество региональных объединений, вошедших в ассоциацию, составляет более половины субъектов Российской Федерации и в уставе ассоциации они закрепляют положение об использовании структурных подразделений друг друга для общих целей ассоциации, то ассоциация должна регистрироваться как общероссийская. Если количество региональных объединений, вошедших в ассоциацию, составляет менее половины субъектов Российской Федерации, то ассоциация регистрируется как межрегиональная.

Пятый элемент в нашем анализе – механизм вступления общественных объединений в международные связи и международные неправительственные объединения, который в самом общем виде представлен в ст. 46 Федерального закона «Об общественных

²²² Письмо Минюста РФ от 19.01.1996 N 08-09-11-96 «О Федеральном законе «Об общественных объединениях» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

объединениях». Им предусмотрено право российских общественных объединений в соответствии с их уставами вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными объединениями. Российские общественные объединения могут создавать свои организации, отделения или филиалы и представительства в иностранных государствах на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации и законодательства этих государств. Если в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно структурное подразделение - организация, отделение или филиал и представительство общественного объединения, образованного в Российской Федерации, то оно признается международным. Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация международных общественных объединений, международных союзов (ассоциаций) международных общественных объединений в Российской Федерации осуществляются в общем порядке, предусмотренном для общественных объединений анализируемым Федеральным законом и другими федеральными законами.

Шестой элемент – механизм реализации целей и интересов общественных объединений, недопущение злоупотреблений свободой объединения. Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, в частности законодательство субъектов РФ, наделили общественные объединения правами, позволяющими реализовать цели и интересы общественного объединения. При этом основное предназначение некоммерческих организаций - осуществление деятельности в целях, служащих достижению общественных благ, в частности, в целях, указанных в п. 2 ст. 2: социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих, в целях охраны

здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи и другие. Все названные цели позволяют, как отмечается в законе, достигнуть общественного блага. Именно «субъективные права»²²³ являются средством удовлетворения определенных интересов.

В субъектах Российской Федерации принимаются законы о государственной поддержке общественных объединений²²⁴, о взаимодействии органов государственной власти с общественными объединениями²²⁵, об участии общественных объединений в охране общественного порядка²²⁶.

Седьмой элемент в анализе отмеченной в начале данного параграфа проблемы – механизм надзора и контроля за деятельностью общественных объединений. Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации, а орган, принимающий решения о государственной регистрации общественных объединений, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям²²⁷. Надзор и контроль за выполнением общественными

²²³ Крашенинников Е.А. Интерес и субъективное гражданские право // Правоведение. №3. 2000. С. 140.

²²⁴ Закон Брянской области от 11.07.2003 N 41-3 (ред. от 05.07.2012) «О государственной поддержке общественных объединений и их взаимодействии с органами государственной власти Брянской области» // Брянская неделя. 17.07.2003.

²²⁵ Закон Республики Алтай от 09.07.2004 N 37-РЗ «О взаимодействии органов государственной власти Республики Алтай и общественных объединений» // ЗВЕЗДА АЛТАЯ, N 122-123, 17.07.2004

²²⁶ Закон Томской области «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Томской области» (ред. от 09.12.2013) // Томский вестник, N 212, 25.11.1997.

²²⁷ Письмо Минюста РФ от 30.03.1998 N 2024-ЕС «О Методических рекомендациях по организации и осуществлению органами юстиции контроля за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям» // Бюллетень Минюста РФ, N 3, 1998.

Приказ Минюста РФ от 08.09.1998 N 114 «Об объявлении решения коллегии Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с решением Коллегии Минюста РФ от 12.08.1998) // Бюллетень Минюста РФ, N 9, 1998.

объединениями существующих норм и стандартов могут также осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций²²⁸.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации в процессе тесного взаимодействия с ними.

Необходимость подобного взаимодействия предопределяется постоянной динамикой общественной жизни, усложнением протекающих процессов во всех сферах деятельности (политика, экономика, техника и т.п.) и, как следствие, накоплением достаточного объема информации, обработка которой силами одного ведомства самостоятельно не возможна.

В действующем российском законодательстве предусмотрена вертикальная модель взаимодействия органов прокуратуры с иными

Письмо МНС РФ от 22.12.1999 N AC-6-16/1034 «О Соглашении о координации работы Министерства юстиции РФ и МНС РФ по реализации контрольных функций» (вместе с «Соглашением...», утв. Минюстом РФ 16.12.1999, МНС РФ 09.12.1999) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

²²⁸ Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета, N 230, 19.10.2004.

правоохранительными органами, федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями.

Раскрывая содержательную сторону взаимодействия органов прокуратуры с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, иными органами, следует отметить, что оно допускается при условии неуклонного соблюдения принципа недопустимости вмешательства в их деятельность в какой-либо форме со стороны указанных субъектов. Таким образом, можно отметить, что Прокуратура РФ самостоятельно определяет направления и пределы такого взаимодействия, руководствуясь при этом принципами необходимости, разумности и целесообразности²²⁹.

Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации устанавливает порядок осуществления центральным аппаратом и территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации контроля за деятельностью некоммерческих организаций, филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций²³⁰.

²²⁹ Михайлов Д.Н. Взаимодействие органов прокуратуры г. Москвы с правозащитными и иными общественными организациями // Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур: сборник материалов семинаров по обмену опытом. Вып. 6 / Под общ. ред.: Хатов Э.Б. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2012. С. 70

²³⁰ Приказ Минюста РФ от 30.12.2011 N 456 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций

Приоритет отдан следующим целями и задачами контроля: 1) обеспечение выполнения требований статьи 13 Конституции Российской Федерации и статьи 16 Федерального закона «Об общественных объединениях» о запрете на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни; 2) осуществление во взаимодействии с другими органами государственной власти мер по противодействию политическому экстремизму, по предупреждению и пресечению проявлений фашизма и иных форм политического экстремизма в деятельности общественных объединений; 3) обеспечение выполнения требований закона и указов Президента Российской Федерации о недопустимости создания и деятельности организационных структур политических партий, политических движений и других политических организаций в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и иных организациях в Российской Федерации; 4) воспрепятствование деятельности, выходящей за пределы уставных целей общественных объединений, а также деятельности, осуществляемой без надлежащего разрешения либо запрещенной законом. Реализация названных выше целей и задач зависит от эффективности контроля за деятельностью общественных объединений²³¹.

Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах. Так, например, возложенная обязанность, а значит, и заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.01.2012 N 22975) // Российская газета, N 58, 16.03.2012.

²³¹ Письмо Минюста РФ от 30.03.1998 N 2024-ЕС «О Методических рекомендациях по организации и осуществлению органами юстиции контроля за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям» // Бюллетень Минюста РФ, N 3, 1998.

представленное право на осуществление проверки достоверности информации, содержащейся в представленных документах, не нарушает прав граждан на объединение, а способствует объективному подтверждению обстоятельств фактического создания общественного объединения. Кроме того, проводимые проверки, участие в проводимых мероприятиях, должны быть более тщательными и периодическими, так как правоприменительная практика показывает, качество законодательной базы борьбы с экстремизмом остается недостаточно высоким.

Особого внимания заслуживает предусмотренный законодательством порядок контроля за деятельностью политических партий. В этой связи необходимо отметить, что использование нормативных актов затруднено наличием отсылочных норм, что позволяет говорить о необходимости принятия единого нормативного акта, регулирующего право граждан на участие в общественных объединениях и политических партиях, деятельность общественных объединений. Вместе с тем, необходимы прочные правовые гарантии того, чтобы борьба с политическим экстремизмом не была использована как предлог для воссоздания системы политического сыска, ущемления гражданских прав и свобод, ограничения демократии. Усиление государственного контроля в этой области должно опираться на поддержку общественности, прочную законодательную базу, соблюдение принципов законности, открытости публичной отчетности.

Восьмой элемент в системе анализа заявленной проблемы – механизм защиты и восстановления нарушенных прав общественных объединений. Необходимость в защите и восстановлении, как отмечает Е.А. Крашенинников, вызывается правонарушением, оспариванием права и другими обстоятельствами, создающими конфликтную ситуацию. Любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой (ст. 3 ГПК РФ²³²). Речь идет о праве на судебную защиту граждан Российской

²³² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета, N 220, 20.11.2002.

Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, юридических лиц и других организаций, Российской Федерации (как суверенного государства), субъектов РФ, муниципальных образований, международных организаций и других лиц, которые являются субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Право на судебную защиту может быть реализовано в порядке, установленном процессуальным законодательством, т.е. заинтересованное лицо должно соблюсти соответствующую процедуру: относительно подведомственности и подсудности (ст. 22-33 ГПК РФ), формы и содержания искового заявления и прилагаемых документов (ст. 131, 132 ГПК РФ) и т.п. При этом необходимо иметь в виду, что право на обращение в суд может быть реализовано не только путем обращения в суд первой инстанции, а и на других стадиях гражданского процесса (в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях).

Установлен принцип равенства всех перед судом (ст. 6 ГПК РФ). Данный принцип касается всех участников гражданского судопроизводства: не только граждан, но и других физических лиц; не только юридических лиц, но и других организаций; не только российских, но и иностранных организаций и т.п.

Примечательно, что Верховный Суд РФ в своих определениях дает толкование норм законодательства, позволяющие совершенствовать механизм защиты и восстановления прав общественных объединений.

Так, например, Определением Верховного Суда РФ от 30.03.2001 N 81-Г01-9 установлено, что «требования о ликвидации общественного объединения в связи с прекращением им своей деятельности в качестве юридического лица по основаниям, предусмотренным в ст. ст. 29 и 52 Закона Российской Федерации «Об общественных объединениях», подлежат рассмотрению в районном суде»²³³.

Кроме того, у общественных объединений появились новые возможности правовой защиты после вступления России в Совет Европы.

²³³ Определение Верховного Суда РФ от 30.03.2001 N 81-Г01-9 // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2001, N 10.

Согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в Европейский Суд по правам человека с жалобой на нарушение государством прав и свобод, гарантированных этой конвенцией (включаящей и право на свободу ассоциации), вправе обращаться не только частные лица, но и неправительственные организации, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Такое право вытекает и из ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Европейский Суд неоднократно рассматривал жалобы частных лиц и общественных объединений на предполагаемые нарушения положений ст. 11 Европейской конвенции, касающихся свободы объединений, ее ограничений, допускаемых в п. 2 ст. 11.

В решении от 25 мая 1998 г. (Социалистическая партия и др. против Турции) Европейский Суд отмечает, что «вмешательство в право на свободу ассоциации является нарушением ст. 11, если оно не «предусмотрено законом», не преследует одну или более правомерных целей согласно п. 2 ст. 11 и «необходимо в демократическом обществе» для достижения этих целей». Учитывая важную роль политических партий в успешном функционировании демократии, исключения, изложенные в ст. 11, в отношении политических партий должны подвергаться более узкому толкованию; только убедительные и веские причины могут оправдывать ограничения на свободу ассоциации. Определяя, существует ли необходимость ограничений по смыслу п. 2 ст. 11, государства-участники обладают лишь ограниченным пределом усмотрения, осуществляемого в условиях строгого контроля со стороны европейских органов,

охватывающего как правовые нормы, так и решения по их применению, включая те, которые выносят независимые суды²³⁴.

Девятый элемент – механизм равной ответственности общественных объединений за нарушение законодательства. Общественные объединения, обладающие и не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях», Кодексом РФ об административных правонарушениях²³⁵, Уголовным кодексом РФ²³⁶, Гражданским кодексами РФ и другими законами. Названные кодексы предусматривают правонарушения, за которые общественные объединения несут ответственность.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации уголовный закон дополнительно запрещает создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, а равно руководство таким объединением (ст. 239 УК РФ).

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

²³⁴ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т.2. М., 2000. С. 499, 504.

²³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.02.2014, с изм. от 25.02.2014) // Российская газета, N 256, 31.12.2001.

²³⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2954.

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.

В обоснование сформулированной выше позиции можно высказать следующие основные аргументы. Современная правовая система России характеризуется значительным отличием форм и методов по сравнению с дореволюционным и советским этапами отечественной истории. В конституционно-правовом аспекте и применительно к деятельности общественных объединений это особенно затрагивает сферу разделения властей, разграничение полномочий и функций соответствующих ветвей власти, федерации и ее субъектов. Законодатель вправе и обязан регулировать правоотношения, складывающиеся в сфере организации и деятельности общественных объединений, создавая не только гарантии реализации права граждан на объединение, но и обременяя соответствующее

право определенными правоограничениями. Исполнительно-распорядительная деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции (министерств, агентств и служб), а также исполнительных органов субъектов Федерации и местных администраций должна быть направлена на реализацию положений законодательства об общественных объединениях при определенной свободе усмотрения (дискреции) исполнительной власти. Значительная свобода усмотрения при разрешении споров общественных объединений с органами власти, иными организациями и гражданами должна быть предоставлена и органам судебной власти общей и специальной юрисдикции.

Подобный подход, базирующийся на ряде основополагающих ценностей Конституции Российской Федерации, зафиксированных в ее первой главе, позволяет создать прочную основу свободных и ответственных объединений граждан, пользующихся доверием гражданского общества, действующих публично и гласно, способствующих реализации публичных интересов и формированию конструктивного общественного мнения. Однако общественные объединения, как и другие субъекты конституционных правоотношений, несут обязанность самоограничения и являются столь же вероятными правонарушителями, как и входящие в их состав граждане. Только при условии баланса между свободой и ответственностью общественных объединений возможно построение стабильной демократии на основе общемировых конституционных стандартов. Конституционно-правовой смысл ответственности, процедур и контроля в деятельности общественных объединений опирается на необходимость обеспечения гражданской свободы, политической и социальной децентрализации, реальной способности граждан к самоуправлению в рамках задач и функций соответствующих общественных объединений.

Деятельность общественных объединений имеет свое конституционное выражение в формировании и функционировании народного

представительства. Это реализуется в том, что общественные объединения вправе выдвигать кандидатов на выборах в органы власти (применительно к государственной власти такое право предоставлено только политическим партиям), разрабатывать проекты решений народного представительства, критически оценивать принятые представительными органами законы и подзаконные акты, выступать в средствах массовой информации с подобной критикой, выступать организаторами митингов, демонстраций, шествий, пикетирования. Институциональной формой участия общественных объединений в деятельности народного представительства становятся Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Федерации, реализующие, в числе прочего, важнейшую функцию общественного контроля в отношении государственной и муниципальной власти.

Другой важной составляющей конституционного механизма ответственности общественных объединений и контроля за их деятельностью выступает конституционное правосудие. Подвергая конституционно-правовой оценке нормативные правовые акты об организации и деятельности общественных объединений, Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации обеспечивают торжество конституционной законности, способствуют единообразному пониманию положений Основного Закона страны, обеспечивают государственный патернализм в отношении общественных объединений и необходимое партнерство между ними, а также сочетание стабилизационной политики и политики развития.

Все это дает теоретико-методологические и практически-прикладные основания для тщательного исследования проблем правового регулирования организации и деятельности общественных объединений в законодательстве субъектов Российской Федерации, чему посвящена завершающая глава предпринятого исследования.

Глава III. Проблемы совершенствования нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере деятельности общественных объединений

3.1. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как основа регулирования деятельности общественных объединений на региональном уровне публичной власти

Материалы предыдущих глав настоящего исследования позволили выяснить, что 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. 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. Реализация указанных задач, прежде всего, предполагает значительную роль конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в регулировании организации и деятельности общественных объединений.

Более того, фактическое распределение полномочий в рассматриваемой сфере должно происходить с учетом изменения правового статуса общественных объединений, обусловленного распространяющейся практикой их привлечения к систематическому взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе путем передачи выполнения ряда публичных функций, в связи с чем в деятельности подобных объединений начинает играть все более значительную роль публичный элемент.

Причины указанных процессов коренятся в том, что современное государство как институт претерпевает кардинальные изменения, одним из проявлений которых является делегирование исполнительных функций субъектам рыночной сферы и некоммерческим организациям²³⁷.

По мнению Э.В. Талапиной, происходит подлинное распределение властных полномочий, которое получило наименование «приватизация» государства (адаптация к государственному управлению организационных форм, заимствованных из частного бизнеса, и передача государственных функций частному сектору)²³⁸.

В отечественной конституционно-правовой науке интерес к вопросам конституционного (уставного) регулирования общественных отношений проявляли многие исследователи. По очевидным причинам, до конституционной реформы 1993 года подобные проблемы не исследовались.

Заметный вклад в исследование данной проблематики внесен П.А. Астафичевым. Как отмечает автор, общеизвестно, что Конституция

²³⁷ Полянский Д.В. Общественные объединения как субъекты публичного права // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013, N 1(99). С. 146.

²³⁸ Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М., 2011. С. 269.

Российской Федерации является правовым актом высшей юридической силы, выражающим волю многонационального народа России. Никто не станет оспаривать правомерность конституционных норм, полагая неизменным принцип государственного суверенитета Российской Федерации. Из этого вытекают важнейшие юридические свойства Конституции Российской Федерации, такие как верховенство, прямое действие, неподверженность частым изменениям и дополнениям²³⁹, высокая степень нормативного обобщения. Конституцию отличает не только особый предмет правового регулирования (базовые общественные отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества)²⁴⁰, но и специфическая функция, состоящая в установлении фундаментальных правовых норм, рассчитанных на долгосрочную перспективу. Все это, по мнению П.А. Астафичева, считается очевидным применительно к Конституции Российской Федерации. Но можно ли те же выводы распространить на конституции (уставы) субъектов Федерации? В большинстве случаев на поставленный вопрос автор придерживается отрицательного ответа.

Основной аргумент, который высказывается в пользу подобного суждения, состоит в том, что конституции (уставы) субъектов Федерации не обладают высшей юридической силой. Они имеют лишь повышенную силу относительно текущего регионального законодательства и подзаконных правовых актов (причем не всех, а лишь региональных и муниципальных). Как правило, они находятся в отношении субординации к правовым предписаниям федеральных государственных органов (за исключением случаев, установленных статьей 76 Конституции РФ и редко возникающих на практике). Региональные конституции (уставы) связаны предметами ведения субъектов Федерации и не могут вторгаться в исключительную сферу компетенции не только самой Федерации, но и муниципальных образований.

²³⁹ Василевич Г.А. Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека. Минск, 2003. С. 7.

²⁴⁰ Конституционное право / Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 1999. С. 53

Доводя рассуждения, как утверждает сам автор, «до крайности», можно предположить следующее: 1) если нормативный правовой акт какого-либо министерства РФ принят в пределах ведения Федерации, он обладает верховенством по отношению к конституции (уставу) субъекта Федерации; 2) если федеральный конституционный закон регулирует правоотношения, относящиеся к области исключительного ведения субъекта Федерации, верховенством будет обладать конституция (устав) субъекта Федерации. Если быть точнее, речь должна идти о соотношении по юридической силе правовых норм, а не источников права, потому что в одном и том же нормативно-правовом акте могут содержаться правовые нормы, регулирующие как сферу ведения Федерации, так и область ведения субъектов Федерации.

Но это, по мнению П.А. Астафичева, противоречит здравому смыслу и нарушает общность природы Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Федерации как «актов высшего правового предназначения», в чем он солидаризируется с мнением С.А. Авакьяна²⁴¹. Все это, в конечном итоге, приводит автора к выводу о том, что механизмы статей 71-73, 76 Конституции Российской Федерации не дают надежных гарантий децентрализованного²⁴², но соединенного в единую систему законодательства Федерации и ее субъектов²⁴³. Здесь, по мнению П.А. Астафичева, не следует уповать и на защиту Конституционным Судом РФ, поскольку у этого Суда недостаточно полномочий для широкомасштабного признания федеральных правовых актов противоречащими Конституции РФ ввиду их вторжения в исключительную компетенцию субъектов Федерации. Требуется, чтобы принципиальным образом изменилась законодательная политика, чтобы воля федеральных

²⁴¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»/ Отв. ред. А.А.Вешняков; Науч. ред. В.И.Лысенко. М., 2003. С. 5.

²⁴² Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 46.

²⁴³ Малько А.В. Конституционно-правовая политика: понятия и основные направления // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2001. С. 14

государственных органов направлялась на действительное разграничение полномочий и ответственности между государственными органами Федерации и ее субъектов²⁴⁴. Выход может быть только один – установление на уровне федерального закона (а лучше – на уровне Конституции РФ) предметов регулятивной компетенции, реализуемых исключительно в конституциях (уставах) субъектов Федерации, сопровождающееся прямым запретом для федеральных государственных органов вмешиваться в эту компетенцию²⁴⁵.

Присоединяясь в целом к указанной точке зрения, применительно к проблеме конституционного регулирования организации и деятельности общественных объединений на уровне субъектов Российской Федерации необходимо внести ряд следующих уточнений. Во-первых, как справедливо утверждал еще дореволюционный русский государствовед С.А. Котляревский, «в момент издания закона он всегда, естественно, представляется выражением воли законодателя; но эта воля, как и ее обладатель, как и все личное, исчезает в потоке времен, и остается безличная объективная норма, которая истолковывается уже не применительно к намерениям ее автором, а применительно к общему порядку вещей»²⁴⁶.

Очевидно, что авторы Конституции Российской Федерации вкладывали в содержание ее статей 71-73, 76 несколько иной смысл по сравнению с тем, который был придан этим нормам последующей нормотворческой и правоприменительной практикой. По существу, это непосредственно признал Конституционный Суд Российской Федерации, полагая, что «с учетом вытекающего из Конституции Российской Федерации требования о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов Российская Федерация на каждом конкретном этапе развития

²⁴⁴ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 231.

²⁴⁵ Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 348–351.

²⁴⁶ Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 339.

своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею государственно-правовой механизм, в том числе в части, касающейся обеспечения единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такое правомочие как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса Российской Федерации обусловлено ее государственным суверенитетом, полнота которого изначально принадлежит Российской Федерации в целом, а не ее субъектам, чем обусловливается и характер федеративного устройства Российской Федерации»²⁴⁷.

Во-вторых, указанная выше позиция относительно статуса и роли конституций (уставов) субъектов Федерации заслуживает критического осмысления в аспекте их сравнительного анализа со статусом и ролью уставов муниципальных образований. Как отмечает И.И. Шувалов, «закон субъекта может регулировать отношения в сфере организации местного самоуправления только в том случае, если на него имеется отсылка в федеральном законе»²⁴⁸. Однако вправе ли мы распространить подобную логику (по крайней мере, теоретически) на систему взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами? При таком подходе получалось бы, что Российская Федерация вправе регламентировать исключительно те правоотношения, которые располагаются в плоскости исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами Федерации ведения. Буквальный смысл статьи 76 Конституции Российской Федерации вполне подтверждает верность данного суждения, но на практике федеральный законодатель часто вмешивается в исключительную

²⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета, N 294, 29.12.2005.

²⁴⁸ Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. N 9. С. 8.

компетенцию субъектов Федерации. Это неизбежно затрагивает сферу регулирования конституций республик и уставов других субъектов Федерации.

В указанном аспекте, на наш взгляд, 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: 1) в отношении статуса законодательного (представительного) органа субъекта Федерации (наименование, структура, количество депутатов и срок их полномочий, формы участия в назначении отдельных должностных лиц исполнительной власти, возможность блокировки права законодательного органа субъекта Федерации на выражение недоверия должностным лицам исполнительной власти, в назначении которых он принимал участие, статус депутата и гарантии депутатской деятельности); 2) в отношении статуса высшего должностного лица или руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации (возможность отказаться от института высшего должностного лица субъекта Федерации посредством его замены институтом

руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации; наименование должности; введение института отзыва; порядок временного исполнения обязанностей; установление ограничений на осуществление полномочий временно исполняющим обязанности высшего должностного лица или руководителя высшего исполнительного органа субъекта Федерации; установление срока, в течение которого высшее должностное лицо или руководитель высшего исполнительного органа субъекта Федерации обязано представить заключение на финансово-экономический законопроект; регулирование порядка определения высшим должностным лицом или руководителем высшего исполнительного органа субъекта Федерации перечня исполнительных органов субъекта Федерации); 3) в отношении статуса высшего исполнительного органа субъекта Федерации (наименование, структура, порядок формирования); 4) в отношении законодательной процедуры и порядка взаимодействия ветвей власти (установление ряда процессуальных сроков, порядка обнародования конституции (устава) и законов субъекта Федерации, согласительных процедур для разрешения споров).

Но указанный 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. Так, в Конституции Республики Коми²⁴⁹ устанавливается, что общественные объединения равны перед законом (статья 6), они должны соблюдать Конституцию Республики и законы (статья 7), государство гарантирует равенство всех перед законом независимо от принадлежности к общественным объединениям (статья 17), каждый имеет право на объединение и свобода деятельности общественных объединений гарантируется (статья 31), решения и действия (бездействие) общественных объединений могут быть обжалованы в суд (статья 50).

Аналогичные положения содержатся в конституциях (уставах) других субъектов Российской Федерации:

- о равенстве общественных объединений перед законом: в статье 6 Конституции Чувашской Республики²⁵⁰, статье 11 Конституции Республики Хакасия²⁵¹, статье 12 Конституции Республики Марий Эл²⁵², статье 13 Конституции Кабардино-Балкарской Республики²⁵³, статье 12 Конституции Республики Мордовия²⁵⁴, статье 7 Конституции Республики Бурятия²⁵⁵;

- о равенстве граждан независимо от принадлежности к общественным объединениям – в статье 17 Конституции Чувашской Республики, статье 19 Конституции Республики Карелия²⁵⁶, статье 19 Конституции Республики

²⁴⁹ Конституция Республики Коми (принята Верховным Советом Республики Коми 17.02.1994) (ред. от 24.04.2013) // Красное знамя, N 45, 10.03.1994.

²⁵⁰ Конституция Чувашской Республики (ред. от 30.07.2013) (принята ГС ЧР 30.11.2000) // Республика, N 52, 09.12.2000.

²⁵¹ Конституция Республики Хакасия (ред. от 27.06.2012) (принята на XVII сессии ВС РХ (первого созыва) 25.05.1995) // Вестник Хакасии, N 56, 14.11.2005.

²⁵² Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 27.08.2012) // Марийская правда, 07.07.1995.

²⁵³ Конституция Кабардино-Балкарской Республики» (принята Парламентом КБР 01.09.1997) (ред. от 10.07.2013) // Кабардино-Балкарская правда, N 175, 22.07.2006

²⁵⁴ Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным собранием РМ 21.09.1995) (ред. от 20.02.2013) // Известия Мордовии, N 180, 22.09.1995.

²⁵⁵ Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 06.05.2013) (принята Верховным Советом РБ 22.02.1994) // Бурятия, N 43, 09.03.1994.

²⁵⁶ Конституция Республики Карелия (принята ВС КАССР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 N 473-ЗРК) (ред. от 25.04.2013) // Карелия, N 18, 15.02.2001.

Башкортостан²⁵⁷, статье 15 Конституции Республики Хакасия, статье 19 Конституции Республики Марий Эл, статье 22 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статье 18 Конституции Республики Мордовия, статье 17 Конституции Республики Бурятия;

- о праве каждого на объединение и свободе деятельности общественных объединений – в статье 27 Конституции Чувашской Республики, статьях 36 и 58 Конституции Республики Башкортостан, статье 26 Конституции Республики Хакасия, статье 30 Конституции Республики Марий Эл, статье 13 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия)²⁵⁸, статье 34 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статье 29 Конституции Республики Мордовия, статье 28 Конституции Республики Бурятия;

- о допустимости обжалования решений и действий (или бездействия) общественных объединений в суд – в статье 43 Конституции Чувашской Республики, статье 42 Конституции Республики Хакасия, статье 46 Конституции Республики Марий Эл, статье 49 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статье 45 Конституции Республики Мордовия, статье 44 Конституции Республики Бурятия;

- об обязанности общественных объединений соблюдать Конституцию и законы – в статье 5 Конституции Республики Карелия, статье 14 Конституции Республики Башкортостан, статьях 4 и 80 Конституции Республики Хакасия, статье 7 Конституции Республики Марий Эл, статье 4 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия), статье 16 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статье 4 Конституции Республики Мордовия, статье 11 Конституции Республики Бурятия;

²⁵⁷ Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 N ВС-22/15 (ред. от 28.06.2012) // Республика Башкортостан, N 236-237(25216-25217), 06.12.2002.

²⁵⁸ Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (ред. от 08.06.2012) (принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 04.04.1992 N 908-XII) // Якутия, N 210, 12.11.2002.

- об обязательности вступивших в силу судебных актов для общественных объединений – в статье 65 Конституции Республики Карелия, о независимости судебной власти от общественных объединений – в статье 114 Конституции Республики Хакасия,

- о недопустимости деятельности общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни – в статье 12 Конституции Республики Башкортостан, статье 11 Конституции Республики Хакасия, статье 12 Конституции Республики Марий Эл, статье 15 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статье 12 Конституции Республики Мордовия, статье 7 Конституции Республики Бурятия,

- о недопустимости присвоения общественными объединениями государственной власти – в статье 3 Конституции Республики Бурятия.

Однако имеются и исключения. Так, статья 84 Конституции Республики Коми закрепляет за Главой Республики обязанность по координации взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти данного субъекта Федерации. Аналогичные нормы содержатся в статье 72 Конституции Чувашской Республики, статье 52 Конституции Республики Карелия, статье 82 Конституции Республики Башкортостан, статье 96 Конституции Республики Хакасия, статье 78 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статье 70 Конституции Республики Мордовия, статья 74 Конституции Республики Бурятия.

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 (статья 95 Конституции Республики Марий Эл, статья 122 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статья 100 Конституции Республики Бурятия, статья 101 Конституции Республики

Северная Осетия–Алания²⁵⁹), право законодательной инициативы в республиканском парламенте (статья 106 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статья 88 Конституции Республики Мордовия), право участвовать в управлении государственными делами через своих представителей в выборных органах государственной власти и органах местного самоуправления (статья 12 Конституции Республики Татарстан²⁶⁰). Статья 70 Конституции Республики Бурятия обязывает Президента Республики на время своих полномочий приостанавливать свое членство в общественных объединениях. Статья 17 Конституции Республики Алтай гарантирует общественным объединениям равные правовые возможности в осуществлении своих программ и уставных полномочий²⁶¹.

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.

²⁵⁹ Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994) (ред. от 04.12.2013) // СПС «Консультант Плюс».

²⁶⁰ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) // Республика Татарстан, N 87-88, 30.04.2002

²⁶¹ Конституция Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом РА от 7 июня 1997 г. N 21-4) (ред. от 25.06.2012) // Звезда Алтая, N 127-128, 01.06.2007.

Примечательно, что практика уставного нормотворчества краев, областей, городов федерального значения и автономных образований в этой части оказалась более разнообразной. В качестве примеров достаточно сослаться на следующие нормативные правовые акты учредительного характера.

Так, Уставом города Москвы запрещается образование в органах исполнительной власти структур общественных объединений, за исключением профессиональных союзов (статья 47)²⁶².

Устав Московской области определяет взаимодействие государственной власти с общественными объединениями как принцип государственной гражданской службы (статья 31)²⁶³.

Уставом Хабаровского края гарантируется участие граждан в управлении общественными делами через различные общественно-политические объединения, профессиональные союзы, политические партии, которые вправе выражать свои интересы и выдвигать законные требования (статья 15)²⁶⁴.

Устав Архангельской области наделяет общественные объединения правом содействовать органам государственной власти Архангельской области в управлении Архангельской областью в соответствии с федеральными, областными законами и учредительными документами. Кроме того, устанавливается запрет на вмешательство органов государственной власти Архангельской области и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти

²⁶² Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 19.12.2012) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы, 14.09.2001, N 8, ст. 130.

²⁶³ Устав Московской области (ред. от 22.11.2012) (подписан Губернатором МО от 11.12.1996 N 55/96-ОЗ, принят решением Мособлдумы от 05.11.1996 N 5/108 и решением Мособлдумы об отклонении заключения Главы Администрации МО от 04.12.1996 N 6/112) // Подмосковные известия, N 239, 18.12.1996

²⁶⁴ Устав Хабаровского края (принят постановлением Хабаровской краевой Думы от 30.11.1995 N 150) (ред. от 30.10.2013) // Тихоокеанская звезда, N 7-8, 13-16.01.1996.

Архангельской области и должностных лиц, кроме случаев, когда это предусмотрено законодательством Российской Федерации (статья 8)²⁶⁵.

Устав Калужской области определяет участие граждан в деятельности общественных объединений как одну из форм непосредственной демократии (статья 10)²⁶⁶.

Устав Тульской области обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечивать на территории области соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, условия выполнения ими уставных целей (статья 57)²⁶⁷.

При этом некоторые уставы субъектов Федерации, напротив, регламентируют общие начала организации и деятельности общественных объединений весьма фрагментарно и даже в значительно меньшем объеме по сравнению с конституциями республик в составе Федерации (Устав Санкт-Петербурга²⁶⁸, Устав Ленинградской области²⁶⁹, Устав Пензенской области²⁷⁰).

Особенно важен опыт уставного регулирования субъектов Федерации, направленный на создание юридических гарантий общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. В одних субъектах Федерации гарантии общественного контроля закрепляются применительно к определенной сфере государственной деятельности, в других – содержатся общие концептуальные положения соответствующего контроля. Так, в соответствии с частью 1 статьи 31 Устава (Основного Закона) Алтайского

²⁶⁵ Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) (ред. от 14.02.2014) // Волна, N 13, 03.04.2001.

²⁶⁶ Устав Калужской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27.03.1996 N 473) (ред. от 30.09.2013) // Губернский вестник, N 3, 11.12.2001.

²⁶⁷ Устав Тульской области от 12.11.2001 N 265-ЗТО (ред. от 31.01.2014) (принят Постановлением Тульской областной Думы от 01.11.2001 N 18/382) // Тульские известия, N 266-267, 20.11.2001.

²⁶⁸ Устав Санкт-Петербурга (ред. от 13.02.2014) (принят ЗС СПб 14.01.1998) // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга, N 1(5), 2003.

²⁶⁹ Закон Ленинградской области от 27.10.1994 N 6-оз (ред. от 27.12.2013) «Устав Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области, N 1, 1995.

²⁷⁰ Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 26.12.2013) // Пензенские вести, N 133-134, 13.09.1996.

края²⁷¹ в крае обеспечивается государственный надзор и общественный контроль за рациональным использованием природных ресурсов, сохранением окружающей среды коммерческими и некоммерческими организациями, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства. Подобный подход конституирует общественные объединения одновременно в качестве субъекта и в качестве объекта общественного контроля.

Так же на наш взгляд следует отметить, что регулирование организации и деятельности общественных объединений, как на федеральном уровне, так и их поддержка на региональном уровне позволяет гражданам реализовать право на объединение.

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

²⁷¹ Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 N 3-ЗС (принят АКЗС 26.05.1995) (ред. от 02.07.2013) // Алтайская правда, N 235, 20.10.1999.

Федерации. Особенно это касается практики конституционного (уставного) регулирования общественного контроля.

В этой связи важно отметить такую новацию в федеральном законодательстве, как институт Общественной палаты Российской Федерации и аналогичных этой палате структур в субъектах Федерации. Принятие Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»²⁷² – явление важное и неоднозначное, которое требует серьезного переосмысления устоявшихся в науке и практике воззрений, касающихся механизма участия граждан в управлении делами государства. С одной стороны, указанный орган призван расширить общественный контроль за деятельностью органов публичной власти, но с другой стороны, по своим функциям Общественная палата РФ весьма близка к парламентским учреждениям, однако, не будучи выборной, она не может претендовать ни на весомый конституционный статус, ни на политическую легитимность²⁷³. Из этого вытекает ряд конституционно-правовых проблем, требующих своего разрешения.

Общественная палата создана для обеспечения взаимодействия граждан и общественных объединений не только с федеральными органами государственной власти, но и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и с органами местного самоуправления. С учетом этого есть основания говорить о том, что правовую основу деятельности Общественной палаты составляют также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления, по крайней мере, акты, регламентирующие деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления²⁷⁴.

²⁷² Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, N 70, 07.04.2005.

²⁷³ Гончаров В.В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты РФ // Современное право. N 4. М.: Новый Индекс, 2010. С. 50.

²⁷⁴ Забралова О.С. Общественная палата Российской Федерации и общественные советы как элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Труды Института государства и права Российской академии

В соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с ч. 1 и 2 настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Как установлено ч. 6 ст. 76 Конституции РФ, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Исходя из содержания Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» логично предположить, что палата представляет граждан, общественность, общественные объединения и объединения некоммерческих организаций (ст. 1). Дальнейшее изучение упомянутого нормативного акта позволяет сузить субъектный состав в правоотношении представительства до общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений, если не считать тех сорока двух членов палаты, которые утверждаются непосредственно Президентом Российской Федерации (ст. 6). Однако и глава государства связан обязательством проведения консультаций с общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, российскими академиями наук и творческими союзами (ст. 8), поэтому утверждаемые им кандидатуры не могут квалифицироваться исключительно в качестве его представителей. Каждый член общественной палаты, таким образом, представляет то или

наук: статьи аспирантов и стажеров института государства и права. М.: Ин-т гос. и права РАН, 2011, N 2. С. 42

иное объединение граждан, которое отвечает предъявляемым законом требованиям. Эти требования сводятся к следующему: во-первых, формальная определенность (статус общественного объединения, иного образования граждан, заблаговременная регистрация уполномоченными органами); во-вторых, политическая и экономическая несовместимость статуса (члены палаты не могут представлять политические партии, иные политические объединения и бизнес-структуры). В результате Общественная палата РФ в ее нормативной модели заметно дистанцируется по отношению к парламентам и торгово-промышленным палатам не только по своим функциям и порядку формирования, но и по статусу.

Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» имеет в своем составе, если можно так выразиться, некоторые правовые презумпции, которые не настолько уж очевидны, как это может показаться на первый взгляд. Речь идет, во-первых, о создании общественных палат в субъектах Федерации, во-вторых – о статусе общественных советов при федеральных органах исполнительной власти²⁷⁵.

Анализируемый Федеральный закон как бы «вскользь» упоминает об общественных палатах субъектов Федерации исходя из предположения, что такие палаты будут созданы по воле уполномоченных государственных органов субъектов Федерации. Об этом свидетельствует нормативное содержание пункта 6 статьи 2, который наделяет Общественную палату РФ компетенцией по оказанию информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации. Конкретная норма права, которая вносила бы ясность в вопрос о том, обязательно или не обязательно учреждение общественных палат в субъектах Федерации, в упомянутом Федеральном законе отсутствует. Подобный подход к правовому регулированию общественных отношений

²⁷⁵ Зайцева Т.А. Современные проблемы организации Общественной палаты Нижегородской области и пути их решения // Инновации в государстве и праве России: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 14-15 апреля 2011 г.) / Отв. ред.: Петров А.В. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2011. С. 193.

затрагивает конституционное требование сочетания унифицированного и дифференцированного подходов к нормативной регламентации, а также принцип четкости, определенности и недвусмысленности правовых предписаний²⁷⁶.

Юридически свободные в решении этого вопроса субъекты Федерации связаны, однако, и некоторыми другими конституционными принципами и нормами. Здесь требуется предсказуемость законодательной политики, разумная стабильность правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в нормативные правовые акты, эффективность и непрерывность функционирования общественного контроля в отношении региональной и муниципальной публичной власти на основе баланса конституционно-значимых ценностей. Поэтому Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» может послужить модельной основой для разработки аналогичных нормативных актов субъектов Федерации уже в самое ближайшее время. При этом необходимо сделать следующую важную оговорку.

Общие принципы организации общественного контроля в субъектах Федерации могут и должны найти свое выражение не только в актах текущего законодательства, но и в конституциях (уставах) субъектов Федерации. Реализации этого принципа на федеральном уровне препятствует сверхжесткий характер конституционного строя с точки зрения механизма внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. На уровне же субъектов Федерации, как правило, поправки в конституции (уставы) вносятся в более простом порядке, поэтому реализация данной идеи не вызовет особых затруднений²⁷⁷.

²⁷⁶ Петречук А.С. Общественная палата как институт гражданского общества. Взаимодействие общественных палат на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации с органами государственной власти // Современные проблемы юридической науки. Материалы V Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Южно-Уральский государственный университет, 6-7 мая 2009 г.) Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2009, Ч. I. С. 32.

²⁷⁷ Горбунов И.Г., Ларина Л.А. Общественная палата как орган общественного контроля над деятельностью органов власти различных уровней // Общественная палата и ее роль в формировании гражданского общества. Международная научно-практическая

Таким образом, результаты проведенного исследования проблемы конституции (устава) субъекта Российской Федерации как основы регулирования деятельности общественных объединений на региональном уровне публичной власти позволяют предложить следующую нормативную модель, которая могла бы использоваться в нормотворчестве законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Федерации:

«Конституция (устав) субъекта Российской Федерации (на примере области)

Статья __. Основы организации и деятельности общественных объединений

1. 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.

2. 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 области.

Политические общественные объединения в соответствии с федеральным конференция, Москва, 16 ноября 2005 г. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2006. С. 183.

законом обладают правом выдвижения кандидатов на муниципальных выборах.

Общественные объединения пользуются правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе власти области. 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.

3. Общественные объединения могут на обращение в уставный суд области с запросами, жалобами и ходатайствами в соответствии с законом.

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

В целях обеспечения общественного контроля настоящим уставом учреждается Общественная палата области.

Уставами муниципальных образований могут быть учреждены общественные палаты муниципальных образований.

Статья __. Общественная палата области

1. В целях публичного обсуждения наиболее важных проблем государственной деятельности и разработки рекомендаций уполномоченным органам власти создается Общественная палата области.

2. Общественная палата образуется в количестве 50 членов.

3. Порядок формирования Общественной палаты области регулируется законом, который должен способствовать представительству в палате общественных объединений и социальных групп, которые не имеют представительства в законодательном (представительном) органе области.

4. Общественная палата области рассматривает вопросы своей компетенции на пленарных заседаниях. В составе палаты формируется Совет палаты. Палата избирает своих председателя и секретаря, а также вправе образовывать комиссии и рабочие группы.

5. Статус члена Общественной палаты области регламентируется законом».

3.2. Пути оптимизации законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о 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.

Базовые законы субъектов Федерации об общественных объединениях, по существу, сегодня не встречаются в краях, областях, городах федерального значения и автономных образованиях, а в тех республиках в составе Федерации, в которых в свое время принимались соответствующие законодательные акты об общественных объединениях, они утратили юридическую силу (Закон Чувашской Республики «Об общественных объединениях в Чувашской Республике»²⁷⁸, Закон Республики Башкортостан «Об общественных объединениях в Республике Башкортостан», Закон Республики Саха (Якутия) «Об общественных объединениях»²⁷⁹, Закон Кабардино-Балкарской Республики «Об общественных объединениях»²⁸⁰, Закон Республики Калмыкия «Об общественных объединениях»²⁸¹).

²⁷⁸ Закон Чувашской Республики от 30.07.1992 «Об общественных объединениях в Чувашской Республике» (Утратил силу в связи с принятием Закона ЧР от 10.01.2001 N 2) // Чебоксарские новости, N 201, 21.10.1999.

²⁷⁹ Закон Республики Саха (Якутия) от 25.03.1993 N 1404-XII «Об общественных объединениях» (Утратил силу в связи с изданием «постановления» Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 28.12.2000 ПП N 810-II.) // Якутские ведомости, N 8, 20.04.1993.

²⁸⁰ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 14.10.1996 N 24-РЗ (ред. от 22.12.2000) «Об общественных объединениях» (Утратил силу в связи с принятием Закона КБР от 03.03.2001 N 15-РЗ) // Сборник законов и постановлений (сентябрь 1996 года - январь 1997 года), г. Нальчик, 1997 г.

²⁸¹ Закон Республики Калмыкия от 16.08.1995 N 22-I-3 (ред. от 02.02.2000) «Об общественных объединениях» (Утратил силу в связи с принятием Закона РК от 05.07.2001 N 125-II-3) // Известия Калмыкии, N 165, 07.09.1995.

Примечательно, что в Республике Башкортостан базовый закон об общественных объединениях был заменен на более «мягкий» по формулировке Закон «Об обеспечении свободы деятельности общественных объединений в Республике Башкортостан»²⁸², который со временем был также признан утратившим силу.

В современной России имеют определенное распространение законы субъектов Федерации, устанавливающие общие основы государственной поддержки общественных объединений независимо от их видов (Закон Мурманской области «О государственной поддержке общественных объединений в Мурманской области»²⁸³, Закон Орловской области «О государственной поддержке общественных объединений в Орловской области»²⁸⁴, Закон Курганской области «О государственной поддержке деятельности общественных объединений в Курганской области»²⁸⁵, Закон Саратовской области «О государственной поддержке общественных объединений в Саратовской области»²⁸⁶).

Примечателен опыт отдельных региональных законодателей, посвятивших специальный законодательный акт проблеме взаимодействия органов государственной власти области и общественных объединений. Соответствующими законами²⁸⁷ предусматриваются такие важные гарантии

²⁸² Закон Республики Башкортостан от 06.03.2001 N 189-з «Об обеспечении свободы деятельности общественных объединений в Республике Башкортостан» (Утратил силу в связи с принятием Закона РБ от 31.01.2003 N 455-з) // Газета «Республика Башкортостан», N 47 (24777), 13.03.2001.

²⁸³ Закон Мурманской области от 26.10.2005 N 671-01-ЗМО (ред. от 07.11.2013) «О государственной поддержке общественных объединений в Мурманской области» // Мурманский Вестник, N 207, 29.10.2005.

²⁸⁴ Закон Орловской области от 08.09.2004 N 429-ОЗ (ред. от 17.03.2009) «О государственной поддержке общественных объединений в Орловской области» // Собрание нормативных правовых актов Орловской области, N 35, октябрь-декабрь, 2006.

²⁸⁵ Закон Курганской области от 02.09.1997 N 63 (ред. от 01.06.2009) «О государственной поддержке деятельности общественных объединений в Курганской области» // Новый мир, N 173, 10.09.1997.

²⁸⁶ Закон Саратовской области от 13.03.2001 N 9-ЗСО (ред. от 27.12.2013) «О государственной поддержке общественных объединений в Саратовской области» // Саратовские вести, N 47(2623), 29.03.2001.

²⁸⁷ Закон Калининградской области от 14.03.2002 N 128 (ред. от 22.12.2008) «О взаимодействии органов государственной власти Калининградской области и общественных объединений» // Российская газета, N 65, 11.04.2002.

участия общественных объединений в государственной деятельности, как размещение социального заказа, выделение государственных грантов, предоставление налоговых льгот, привлечение представителей общественных объединений в состав рабочих групп, экспертных советов при органах государственной власти, а также к подготовке проектов нормативных правовых актов, принимаемых соответствующими органами власти области. Близкие подходы лежат в основе Закона Ярославской области «О взаимодействии органов государственной власти Ярославской области и общественных объединений»²⁸⁸, которым, в числе прочего, предполагается проведение Гражданского форума Ярославской области (статья 5).

Кроме того, в субъектах федерации получили достаточное распространение законы о поддержке отдельных видов общественных объединений.

Например, Законом Санкт-Петербурга «О государственной поддержке общественных объединений ветеранов войны и труда, инвалидов и жертв политических репрессий Санкт-Петербурга»²⁸⁹ предусмотрены льготы данных общественных объединений в отношении оплаты коммунальных услуг (статья 1), арендной платы (статья 2) при определенных, установленных законом условиях, которые включают в себя общественную деятельность в Санкт-Петербурге не менее пяти лет, пользование объектами нежилого фонда, отсутствие субарендаторов и т.п. (статья 4).

Закон Краснодарского края от 26.11.2003 N 627-КЗ (ред. от 01.11.2013) «О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений» // Кубанские новости, N 194, 29.11.2003.

Закон Воронежской области от 05.03.2009 N 05-ОЗ (ред. от 25.12.2013) «О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений» // Молодой коммунальщик, N 23, 07.03.2009.

²⁸⁸ Закон Ярославской области от 23.10.2003 N 61-з (ред. от 09.06.2009) «О взаимодействии органов государственной власти Ярославской области и общественных объединений» // Губернские вести, N 70, 02.11.2003.

²⁸⁹ Закон Санкт-Петербурга от 22.05.1997 N 76-24 (ред. от 09.07.2008) «О государственной поддержке общественных объединений ветеранов войны и труда, узников фашистских концлагерей, инвалидов и жертв политических репрессий Санкт-Петербурга» // Смена, N 116, 29.05.1997.

Законом Алтайского края «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Алтайском крае»²⁹⁰ предусматриваются льготы молодежным и детским объединениям (статья 5), предполагается выполнение государственного заказа молодежными и детскими объединениями (статья 6), требуется разработка программ их государственной поддержки и соразмерное финансирование таких программ (статьи 7 и 8).

Близким по содержанию является Закон Тюменской области «О государственной поддержке национально-культурных автономий и иных общественных объединений в Тюменской области»²⁹¹.

Более кодифицированным выглядит законодательство субъектов Российской Федерации, в которых народные представители соединили в одном нормативном правовом акте вопросы государственной поддержки общественных объединений и их взаимодействия с органами государственной власти области²⁹². Заслуживают внимание предпринятые подходы ряда законодательных органов субъектов Федерации к правовому регулированию участия граждан и их объединений в охране общественного порядка (Закон Томской области «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Томской области»²⁹³).

²⁹⁰ Закон Алтайского края от 06.04.1998 N 19-ЗС (ред. от 30.01.2007) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Алтайском крае» // Алтайская правда, N 88, 21.04.1998.

²⁹¹ Закон Тюменской области от 28.12.2004 N 315 (ред. от 03.11.2009) «О государственной поддержке национально-культурных автономий и иных общественных объединений в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, N 15, часть 1, 2004.

²⁹² Закон Брянской области от 11.07.2003 N 41-З (ред. от 05.07.2012) «О государственной поддержке общественных объединений и их взаимодействии с органами государственной власти Брянской области» // Брянская неделя, 17.07.2003.

Закон Костромской области от 31.12.2008 N 436-4-ЗКО (ред. от 07.07.2010) «О государственной поддержке общественных объединений и их взаимодействии с органами государственной власти Костромской области» // СП - нормативные документы, N 67, 31.12.2008.

²⁹³ Закон Томской области «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Томской области» (ред. от 09.12.2013) // Томский вестник, N 212, 25.11.1997.

В целом же можно отметить, что к основным направлениям регионального нормотворчества, исходя из анализа сложившейся практики и объективных задач законодателей субъектов Федерации, относятся вопросы правового регулирования: 1) взаимодействия государственной власти и местного самоуправления с общественными объединениями; 2) оказания государственной поддержки как всем общественным объединениям, так и общественным объединениям определенного вида (как правило, это молодежные и детские объединения, объединения предпринимателей, а также объединения ветеранов и инвалидов).

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.

Спорной является и роль общественных объединений в обществе, особенно неполитических объединений. «В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других - обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, при этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными»²⁹⁴.

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

²⁹⁴ Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года // Официальный сайт Президента России <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml> Дата доступа 03.03.2014.

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. объединений²⁹⁵. 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 завуалировано 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. Как справедливо отмечает Н.Н. Литягин²⁹⁶, систематизация находится на крайне низком уровне как в организационном, так и в методическом отношении. Порой отсутствует понимание самой сущности этой деятельности, в нее вкладывается различный смысл, что усложняет практическую организацию этой работы. Следует согласиться с мнением Н.Н. Литягина о сущности систематизации, считающего ее составной частью правотворческой деятельности, способом совершенствования законодательства. Посредством систематизации выявляются и устраняются противоречия в законодательстве, производится

²⁹⁵ Самохин А.А. Влияние нетрадиционных религиозных организаций на общественное сознание в контексте национальной безопасности России // Личность, общество, государство. Проблемы развития и взаимодействия: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 2-6 октября 2010 г. (XVIII Адлерские чтения) / Отв. ред.: Марков С.А. Краснодар: Традиция, 2010. С. 349.

²⁹⁶ Литягин Н.Н. Организационные предпосылки систематизации законодательства // Журнал российского права. 2002. N4. С. 29.

его упорядочение. Задача систематизации как правотворческой деятельности – упорядочение законодательства, выявление негативных тенденций в его развитии, подготовка предложений об их усовершенствовании.

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 арене²⁹⁷.

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

²⁹⁷ Косарев А.В. Роль общественных организаций в современной России // Актуальные вопросы юридической науки и практики: Сборник научных трудов членов Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Вып. 4 - Тамбов: Принт-Сервис, 2013. С. 241.

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. Именно пресса (печатная и электронная), в сущности, представляет собой «голос» гражданского общества, один из главных инструментов его формирования. Однако в наиболее влиятельных российских СМИ тематика гражданского общества в основном сводится к инерционному (идущему от конца 1990-х годов) стереотипному лозунгу и столь же стереотипным сетованиям по поводу отсутствия такого общества в России. 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.

Законодательство субъектов Федерации имеет значительные резервы и в аспекте обеспечения взаимодействия профсоюзов с работой органов публичной власти. О российских профсоюзах существует множество исследований, и здесь нет необходимости говорить о них подробно. Отметим лишь, что все или почти все эти организации не обладают чертами подлинно гражданских ассоциаций. Они отчуждены от основной массы граждан и

формально представляемых ими (профсоюзы) социальных групп, не доверяющих им и не видящих в них защитников своих интересов. Наиболее крупные профсоюзы не выполняют присущую им в развитом гражданском обществе функцию – представлять интересы наемных работников перед лицом работодателей. Таким образом, отсутствие институционализированных отношений между основными групповыми субъектами экономической деятельности: работниками и работодателями – неразвитость институтов гражданского общества в данной сфере лишает экономику одного из важнейших механизмов поступательного развития в интересах общества.

Построение правового государства и гражданского общества во многом зависит от уровня организации системы образования и просвещения в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Именно просвещение и образование являются важнейшими условиями формирования культуры человека, создания эффективной системы предупреждения правонарушений²⁹⁸. В связи с этим необходимы не только на федеральном уровне, но и в субъектах Федерации государственные программы правового воспитания и правового просвещения, финансируемые из бюджетов субъектов Федерации. Реализация названных программ создавала бы условия для проявления гражданской активности населения, способности к солидарным действиям, уважения прав и свобод человека, общественного доверия, т.е. решающих условий не только для консолидации гражданского общества, но и становления эффективной публичной власти государства. Кроме того, следует поддержать точку зрения В.Ю.Зорина, Т.Я. Хабриевой о необходимости определения комплекса мер «по воспитанию толерантности в общественном сознании»²⁹⁹.

²⁹⁸ Ким-Кимэн А.Н. Роль общественных организаций в реализации государственной политики по повышению правовой культуры населения // Сборник материалов республиканской научно-практической конференции «Экономика, право и правоприменение», г. Якутск, июнь, 2011 г. Якутск: Бичик, 2012. С. 99.

²⁹⁹ Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права. 2003. N 8.

Как отмечалось выше, 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. Однако, после внесения в 2004 году изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной программе поддержки молодежных и детских объединений»³⁰⁰ из текста закона исключены такие категории как «гарантии» и «стимулы», а также такие принципы как «содействие федеральных органов исполнительной власти физическим и юридическим лицам в осуществлении негосударственной поддержки молодежных и детских объединений»; «деятельность федеральных органов исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики не может ограничиваться осуществлением мер государственной поддержки молодежных и детских объединений». Внесение таких изменений, по нашему мнению, противоречит самим направлениям государственной политики.

Полагаем, что в данном случае было бы полезным использование прежнего отечественного опыта регулирования общественных отношений. Например, Законом СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»³⁰¹ в ст. 1 раскрывались следующие принципы государственной молодежной политики в СССР: привлечение молодежи к непосредственному участию в формировании и реализации политики и

³⁰⁰ Федеральный закон от 28.06.1995 N 98-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Российская газета, N 127, 04.07.1995.

³⁰¹ Закон СССР от 16.04.1991 N 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» (утратил силу с 01 сентября 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») // Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1991, N 19, ст. 533.

программ, касающихся всего общества, в особенности молодежи; обеспечение правовой и социальной защищенности молодых граждан, необходимой для восполнения обусловленных возрастом недостатков их социального статуса; предоставление молодому гражданину социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке, объем, виды и качество которых обеспечивают всестороннее развитие личности и подготовку к самостоятельной жизни; содействие инициативной общественной деятельности в области социального, духовного и физического развития молодежи.

В настоящее время цель государственной молодежной политики – это создание и обеспечение правовых, экономических и организационных условий в деятельности молодежных и детских объединений, социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав³⁰². Исходя из основных направлений государственной молодежной политики, государственная поддержка молодежных и детских объединений осуществляется в соответствии с принципами: приоритета общих гуманистических и патриотических ценностей в деятельности молодежных и детских объединений; равенства прав на государственную поддержку молодежных и детских объединений; признания самостоятельности молодежных и детских объединений и их права на участие в определении мер государственной поддержки.

Сравнительный анализ указанных положений законодательства позволяет отметить, что из нормативных актов исключен принцип «содействия федеральных органов исполнительной власти физическим и юридическим лицам в осуществлении негосударственной поддержки молодежных и детских объединений», что и позволяет констатировать

³⁰² Шелудякова Т.В. Молодежная политика как часть социальной политики российского государства (конституционно-правовой аспект) // Научные труды РАЮН. Вып. 13: в 2 т. Т. 1 / Отв. ред.: Гриб В.В. М.: Юрист, 2013. С. 490.

отстраненность власти о решения проблем. С одной стороны, государство заинтересовано в активности молодежи, а с другой - самоустраивается от решения проблем³⁰³.

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. Так, без возникших в период перестройки демократических движений не была бы сокрушена власть КПСС. В России же начала XXI века непопулярные действия властей, равно как и ущемление жизненных интересов массовых слоев населения не вызывают сколько-нибудь масштабных массовых акций.

Как отмечается в научной литературе, определение социального ресурса для осуществления политической модернизации в настоящее время является дискуссионным вопросом как для властных структур, так и для учёных-специалистов³⁰⁴.

Результаты опросов общественного мнения³⁰⁵ свидетельствуют о том, что большинство россиян не осознает, какие группы населения могут стать в России движущей силой внедрения инноваций (59 %), а 23 % опрошенных и вовсе думают, что их нет. Остальные же указывают на государство (5 %), бизнесменов и ученых (по 4 %), политиков (3 %), молодежь (2 %) и др.

Это актуализирует задачу регионального законодателя по развитию гласности, гражданской инициативы, политической свободы, плюрализма

³⁰³ Облиенко О.Л. Молодежная политика в России - миф или реальность // Право и суд в современном мире: Материалы VII ежегодной международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых, Челябинск, 2010 г. / Под общ. ред.: Ткачева Н.В. Челябинск: ООО «Изд-во РЕКПОЛ», 2010. С. 181.

³⁰⁴ Великая Н.М., Милованова М.Ю. Женские общественные объединения как социальный ресурс политической модернизации в современной России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2012. N 4 (14). С. 127

³⁰⁵ Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 28-29 ноября 2009 г. Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Модернизация России, ее друзья и враги. ВЦИОМ. Пресс-выпуск N 1382. <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=12864> (Дата доступа 03.03.2014)

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 России³⁰⁶.

В заключение следует остановиться еще на одной важной проблеме совершенствования регулирования организации и деятельности общественных объединений в законодательстве субъектов Федерации: вопросе обеспечения законности в деятельности региональных законодателей, прежде всего – со стороны прокуратуры и судов общей и специальной юрисдикции. Особое значение в системе государственных органов имеет деятельность прокуратуры, призванной соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, в том числе право на объединение,

³⁰⁶ Кузнецова Е.В. Роль государственно-общественных организаций (объединений) в построении гражданского общества в России // Проблемы развития правовой системы современной России: Материалы II Всероссийской научно-теоретической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых 14-15 мая 2010 года / Отв. ред.: Битюков А.Г. Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та, 2010. С. 43.

занимает одно из ведущих мест и ее правозащитные функции, как и функции других органов, в данный период не должны ослабляться³⁰⁷.

Нельзя не согласиться с мнением В.З. Гущина, который отметил, что «механизм осуществления прокурорского надзора за соблюдением права граждан на объединение необходимо совершенствовать путем безукоризненного применения действующих правовых норм, устранения пробелов и противоречий в законодательстве, принятия новых норм, уточняющих и расширяющих компетенцию прокуратуры в рассматриваемой области». Предметом надзора за соблюдением конституционного права каждого на объединение, свободы деятельности общественных объединений, должно быть соблюдение названных прав и свобод (установленных Конституцией Российской Федерации и иными законами, действующими на территории Российской Федерации, и ее субъектов, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России, а также указами Президента РФ), федеральными министерствами, службами и агентствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов России, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, гражданами, а также соответствие законам и международно-правовым актам издаваемых соответствующими органами, должностными лицами, руководителями коммерческих и общественных объединений правовых актов.

Специфика взаимодействия органов прокуратуры с представительными органами субъектов Федерации и муниципальных образований состоит, прежде всего, в том, что поднадзорные органы являются коллегиальными и состоят из депутатов. Будучи народными представителями, избранными в соответствующих избирательных округах, депутаты не всегда придерживаются правовых принципов, что затрудняет прокурорский надзор

³⁰⁷ Гушин В.З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на объединение (вопросы теории и практики). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.

за их деятельностью. Иначе говоря, депутатам представительных органов присущи как правомерные, так и противоправные ценности, которых они придерживаются в ходе встреч с избирателями, при голосовании и принятии решений.

Особенно ярко неправомерные ценностные ориентации депутатов представительных органов субъектов Федерации проявились в конституционном законотворчестве республик в составе Российской Федерации.

Так, в Конституции Республики Адыгея от 10 марта 1995 года (статья 1) было прямо установлено, что суверенитет Республики Адыгея определяется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея и Федеративным договором.

В статье 5 Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года имелась норма о том, что Республика Башкортостан входит в состав Российской Федерации на добровольной основе. Аналогичные правовые предписания можно встретить в статье 1 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года.

Однако многие конституции республик в составе Федерации изначально не содержали норм о суверенитете республики, а также норм о добровольности их вхождения в состав Российской Федерации (Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 года, Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 года, Конституция Республики Хакасия от 25 мая 1995 года).

Следует отметить, что в процессе принятия уставов краев, областей, городов федерального значения и автономных образований региональные законодатели в большей мере придерживались требований федерального законодательства, однако эти нормативные правовые акты также оказались не свободными от ряда недостатков.

Так, статьей 37 Устава (Основного Закона) Ставропольского края³⁰⁸ к самостоятельному ведению края были отнесены региональная государственная и муниципальная служба, которые, согласно статье 72 Конституции Российской Федерации, находятся в совместном ведении России и ее субъектов. Неправомерно расширены предметы исключительного ведения субъектов Федерации в Уставе Курганской области³⁰⁹ (законодательное обеспечение организации местного самоуправления), Уставе (Основного Закона) Оренбургской области (международные отношения области)³¹⁰.

Однако в ряде уставов субъектов федерации законодатели поначалу вообще отказались от регулирования предметов ведения субъектов Федерации, оставляя значительный пробел в праве (Устав Ленинградской области, Устав Липецкой области³¹¹, Устав (Основной Закон) Новгородской области³¹², Устав Псковской области³¹³).

Столь распространенными нарушения требования Конституции Российской Федерации и федеральных законов стали возможными благодаря отсутствию механизма ответственности коллегиальных органов народного представительства за принимаемые ими противоправные нормативные акты. Такая ответственность длительное время отсутствовала вовсе³¹⁴. И только в

³⁰⁸ Закон Ставропольского края от 12.10.94 N 6-кз (ред. от 01.11.2013) «Устав (Основной Закон) Ставропольского края» // Ставропольская правда, N 198-199, 14.10.1994.

³⁰⁹ Закон Курганской области от 16.12.1994 N 1 (ред. от 26.12.2013) «Устав Курганской области» // Новый мир, N 242, 21.12.1994.

³¹⁰ Закон Оренбургской области от 20.11.2000 N 724/213-ОЗ (ред. от 09.01.2014) «Устав (Основной Закон) Оренбургской области» // Южный Урал, N 243, 22.12.2000, с. 2-4.

³¹¹ Устав Липецкой области от 09.04.2003 N 46-ОЗ (принят постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27.03.2003 N 222-пс) (ред. от 26.07.2013) // Липецкая газета, 17.04.2003, N 71.

³¹² Устав Новгородской области от 03.09.1994 N 2-ОЗ (ред. от 12.02.2013) (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 31.08.1994 N 65-ОД) // Новгородские ведомости, N 43, 27.03.2001.

³¹³ Устав Псковской области от 12.04.2001 N 1-У (ред. от 06.11.2013) (принят Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001) // Губернские ведомости, N 11, 18.04.2001.

³¹⁴ Гайзетдинова Ю.Р. Взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания Российской Федерации (проблемы взаимодействия и ответственности). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 8.

2000 году процесс приведения правовых актов представительных органов субъектов федерации и муниципальных образований в соответствие с федеральным законодательством начал набирать свое ускорение.

Как и всякая государственная деятельность, прокурорский надзор не может быть безграничным и осуществляться произвольно, вне рамок законодательства³¹⁵. Данное обстоятельство позволило отдельным авторам поставить под сомнение наличие «общего надзора» прокуратуры³¹⁶, однако большинство исследователей высказывают суждения о частных ограничениях полномочий органов прокуратуры.

Так, И.А. Адигамов высказал точку зрения, что если Президент Российской Федерации начал согласительные процедуры по вопросу о соответствии федеральному законодательству закона субъекта Российской Федерации, прокуратура уже «не должна по этим вопросам принимать какие-то решения»³¹⁷. Точка зрения И.А. Адигамова представляется спорной потому, что подобные выводы не основаны на нормах права, а являются лишь догадкой, предположением исследователя.

Вся система прокурорского реагирования на нарушение законности в нормотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления должна быть пересмотрена потому, что после разрушения механизма «тотального контроля» не были созданы «демократические формы социально-правового контроля в соответствии с законами, принятыми демократическим путем»³¹⁸. И совершенно очевидно, что «принцип

³¹⁵ Руднев Н.П. Прокурорский надзор и совершенствование политических процессов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Орел, 2002. С. 66.

³¹⁶ Абрамов Н. О прокуратуре: общий надзор и предъявление исков // Предпринимательство, хозяйство и право. 1998. N 4. С. 3-5.

³¹⁷ Адигамов И.А. Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в согласовании конституционного и текущего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2001. Спецвыпуск. С. 20.

³¹⁸ Бородин С. В. Еще раз о смертной казни за убийство // Государство и право. 2001. N 4. С. 60.

верховенства закона утрачивает всякий смысл в отсутствие правовой культуры»³¹⁹.

Прокурорское реагирование на нарушение законности в деятельности региональных и муниципальных представительных органов власти, в принципе, не должно различаться в зависимости от того, какой именно нормативный правовой акт нарушается или не исполняется. Между нормативными правовыми актами, имеющими более высокую юридическую силу по отношению к нормативным актам региональных или муниципальных представительных органов, могут существовать достаточно сложные взаимосвязи. В силу высокой степени нормативного обобщения положений Конституции Российской Федерации, мы не можем квалифицировать как более опасное или вредное правонарушение, несоблюдение ее норм, по сравнению с нарушением требований федеральных конституционных или федеральных законов. Следует поддержать точку зрения С.И. Некрасова о том, что «несоответствие регионального нормативного акта основному закону субъекта Российской Федерации не всегда, но часто может означать и несоответствие его федеральной Конституции»³²⁰.

Современные условия таковы, что произошло заметное «увеличение возможностей субъектов Российской Федерации в формировании российского законодательства»³²¹. Кроме того, законодательные органы субъектов Федерации не всегда придерживаются конституционных принципов самостоятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения, они стремятся усилить свое влияние на деятельность как представительных, так и исполнительных муниципальных органов.

³¹⁹ Маковеи М. Правовая культура в Румынии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. N 3. С. 36.

³²⁰ Некрасов С.И. Федеральные и региональные средства и способы преодоления юридических коллизий публично-правового характера // Государство и право. 2001. N 4. С. 8.

³²¹ Цалиев А.М. О федерализме в российском законодательстве // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск 2 (20). М., 2001. С. 6.

В частности, А.Ф. Эпов пишет о том, что «через взаимодействие, оказание организационно-методической помощи и консультирование органов и должностных лиц местного самоуправления» законодательными органами субъектов Федерации «восстанавливается вертикаль власти»³²². Данные обстоятельства ставят перед органами прокуратуры новые задачи, решение которых усложнено скрытым характером нарушений норм Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления, сложностью доказывания подобных фактов.

Представляется спорным вопрос о прокурорском реагировании на бездействие законодательных (представительных) органов субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления. Нужно согласиться с Е.В. Колесниковым в том, что «несмотря на постоянное совершенствование федеративного и регионального законодательства, значительная область общественных отношений осталась вне сферы законодательной регламентации», хотя она «в силу их социально-политической важности и роли нуждается в более полном и точном правовом регулировании»³²³. Однако является ли это основанием для принятия мер прокурорского реагирования?

На поставленный вопрос нельзя дать однозначный ответ. Имеется ряд случаев, когда бездействие законодательных (представительных) органов субъектов федерации и представительных органов местного самоуправления может быть расценено как прямое нарушение законности. Например, статьей 30 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» было предписано, что субъекты Федерации должны были привести свое

³²² Эпов А.Ф. Местное самоуправление в Читинской области // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск 2 (20). М., 2001. С. 99.

³²³ Колесников Е.В. О некоторых тенденциях развития российского конституционного законодательства // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2001. С. 17-18.

законодательство в соответствии с данным Федеральным законом в течение двух лет со дня его вступления в силу. Очевидно, что факт нарушения этой обязанности законодательным (представительным) органом субъекта Федерации послужил бы достаточным основанием для принятия мер прокурорского реагирования.

Однако в большинстве случаев федеральный законодатель, наделяя законодательные органы субъектов Федерации определенными регулятивными полномочиями, не указывает конкретный срок, в течение которого должен быть принят соответствующий закон субъекта Федерации. Это порождает непростую ситуацию, когда органы прокуратуры, с одной стороны, должны отреагировать на бездействие законодательного органа субъекта Федерации, но с другой стороны – становится неясным, в течение какого срока должна возникнуть такая реакция.

В целом можно сделать вывод о том, что 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.

Заключение

Проведенное диссертационное исследование позволяет сделать следующие выводы и обобщения.

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.

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 судебных 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.

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).

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.

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.

Выявлены проблемы на различных уровнях, имеющие негативные последствия для российского общества, оказывающие влияние на реализацию конституционного права на объединение в субъектах Российской Федерации, а также направления их разрешения.

Выводы и обобщения диссертационного исследования позволяют сформулировать рекомендации практического характера, представляющие собой важные направления совершенствования регулятивного воздействия государства на общественные объединения, которые целесообразно объединить в следующие группы:

Первая группа рекомендаций – это предложения по совершенствованию законодательного регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации. 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.

Вторая группа рекомендаций заключается в разработке нормативной модели, которая могла бы использоваться в нормотворчестве

законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Федерации:

«Конституция (устав) субъекта Российской Федерации (на примере области)

Статья __. Основы организации и деятельности общественных объединений

1. 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.

2. 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 области. 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 власти области. 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.

3. Общественные объединения могут на обращение в уставный суд области с запросами, жалобами и ходатайствами в соответствии с законом.

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

В целях обеспечения общественного контроля настоящим уставом учреждается Общественная палата области.

Уставами муниципальных образований могут быть учреждены общественные палаты муниципальных образований.

Статья __. Общественная палата области

1. В целях публичного обсуждения наиболее важных проблем государственной деятельности и разработки рекомендаций уполномоченным органам власти создается Общественная палата области.

2. Общественная палата образуется в количестве 50 членов.

3. Порядок формирования Общественной палаты области регулируется законом, который должен способствовать представительству в палате общественных объединений и социальных групп, которые не имеют представительства в законодательном (представительном) органе области.

4. Общественная палата области рассматривает вопросы своей компетенции на пленарных заседаниях. В составе палаты формируется Совет палаты. Палата избирает своих председателя и секретаря, а также вправе образовывать комиссии и рабочие группы.

5. Статус члена Общественной палаты области регламентируется законом».

Третья группа рекомендаций акцентирует внимание на необходимость дальнейших исследований многообразия, неоднородности функций общественных объединений, с целью выявления организаций, способных наиболее конструктивно взаимодействовать с иными субъектами права в целях построения гражданского общества и демократического государства.

Таким образом, в ходе исследования были выполнены все поставленные задачи, а следовательно, достигнута цель исследования.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Бюллетень международных договоров, N 3, 2001.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996.
4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, N 138-139, 23.07.1994.
5. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении» // Российская газета, N 21, 02.02.2002.
6. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении» // Российская газета, N 105, 02.06.2001.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Российская газета, N 238-239, 08.12.1994.
8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета, N 220, 20.11.2002.

9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета, N 211-212, 30.10.2001.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.02.2014, с изм. от 25.02.2014) // Российская газета, N 256, 31.12.2001.
11. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Российская газета, N 277, 08.12.2006.
12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2954.
13. Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О Федеральной службе безопасности» // Российская газета, N 72, 12.04.1995.
14. Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, N 70, 07.04.2005.
15. Федеральный закон от 04.07.2003 N 95-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Парламентская газета, N 123, 08.07.2003.
16. Федеральный закон от 05.03.1999 N 46-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // Российская газета, N 46, 11.03.1999.
17. Федеральный закон от 06.05.2011 N 100-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О добровольной пожарной охране» // Российская газета, N 98, 11.05.2011.
18. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета, N 206, 19.10.1999.

19. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, N 202, 08.10.2003.
20. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О полиции» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, N 7, ст. 900.
21. Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Российская газета, N 153-154, 10.08.2001.
22. Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О политических партиях» // Российская газета, N 133, 14.07.2001.
23. Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Российская газета», N 12, 20.01.1996.
24. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О некоммерческих организациях» // Российская газета, N 14, 24.01.1996.
25. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, N 106, 15.06.2002.
26. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.02.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, N 229, 25.11.1995.
27. Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О национально-культурной автономии» // Российская газета», N 118, 25.06.1996.
28. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общественных объединениях» // Российская газета, N 100, 25.05.1995.
29. Федеральный закон от 21.07.1997 N 114-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Российская газета, N 146, 31.07.1997.

30. Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета, N 164, 31.07.2007.
31. Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета, N 138-139, 30.07.2002.
32. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О защите конкуренции» // Российская газета, N 162, 27.07.2006.
33. Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Российская газета, N 190, 01.10.1997.
34. Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О статусе военнослужащих» // Российская газета, N 104, 02.06.1998.
35. Федеральный закон от 28.06.1995 N 98-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Российская газета, N 127, 04.07.1995.
36. Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 02.07.2013) «О защите прав потребителей» // Российская газета, N 8, 16.01.1996.
37. Закон РФ от 24.06.1993 N 5238-1 (ред. от 31.12.2002) «О федеральных органах налоговой полиции» (Утратил силу с 1 июля 2003 года в связи с принятием Федерального закона от 30.06.2003 N 86-ФЗ.) // Российская газета, N 134, 15.07.1993.
38. Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 25.11.2013) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская юстиция, N 11, 1995.
39. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (ред. от 08.06.2012) (принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 04.04.1992 N 908-ХII) // Якутия, N 210, 12.11.2002.

40. Конституция Кабардино-Балкарской Республики» (принята Парламентом КБР 01.09.1997) (ред. от 10.07.2013) // Кабардино-Балкарская правда, N 175, 22.07.2006
41. Конституция Карачаево-Черкесской Республики // СПС «Консультант Плюс»
42. Конституция Республики Адыгея // СПС «Консультант Плюс»
43. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом РА от 7 июня 1997 г. N 21-4) (ред. от 25.06.2012) // Звезда Алтая, N 127-128, 01.06.2007.
44. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 N ВС-22/15 (ред. от 28.06.2012) // Республика Башкортостан, N 236-237(25216-25217), 06.12.2002.
45. Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 06.05.2013) (принята Верховным Советом РБ 22.02.1994) // Бурятия, N 43, 09.03.1994.
46. Конституция Республики Дагестан // СПС «Консультант Плюс»
47. Конституция Республики Ингушетия // СПС «Консультант Плюс»
48. Конституция Республики Карелия (принята ВС КАССР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 N 473-ЗРК) (ред. от 25.04.2013) // Карелия, N 18, 15.02.2001.
49. Конституция Республики Коми (принята Верховным Советом Республики Коми 17.02.1994) (ред. от 24.04.2013) // Красное знамя, N 45, 10.03.1994.
50. Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 27.08.2012) // Марийская правда, 07.07.1995.
51. Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным собранием РМ 21.09.1995) (ред. от 20.02.2013) // Известия Мордовии, N 180, 22.09.1995.
52. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994) (ред. от 04.12.2013) // СПС «Консультант Плюс».

53. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) // Республика Татарстан, N 87-88, 30.04.2002
54. Конституция Республики Тыва // СПС «Консультант Плюс»
55. Конституция Республики Хакасия (ред. от 27.06.2012) (принята на XVII сессии ВС РХ (первого созыва) 25.05.1995) // Вестник Хакасии, N 56, 14.11.2005.
56. Конституция Удмуртской Республики // СПС «Консультант Плюс»
57. Конституция Чеченской Республики // СПС «Консультант Плюс»
58. Конституция Чувашской Республики (ред. от 30.07.2013) (принята ГС ЧР 30.11.2000) // Республика, N 52, 09.12.2000.
59. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия // СПС «Консультант Плюс»
60. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 N 3-ЗС (принят АКЗС 26.05.1995) (ред. от 02.07.2013) // Алтайская правда, N 235, 20.10.1999.
61. Устав (Основной Закон) Амурской области // СПС «Консультант Плюс»
62. Устав (Основной закон) Владимирской области // СПС «Консультант Плюс»
63. Устав (Основной закон) Волгоградской области // СПС «Консультант Плюс»
64. Устав (Основной Закон) Калининградской области // СПС «Консультант Плюс»
65. Устав (Основной Закон) Кемеровской области // СПС «Консультант Плюс»
66. Устав (Основной закон) Кировской области // СПС «Консультант Плюс»
67. Устав (Основной Закон) Магаданской области // СПС «Консультант Плюс»
68. Устав (Основной Закон) Омской области // СПС «Консультант Плюс»

69. Устав (Основной Закон) Оренбургской области // СПС «Консультант Плюс»
70. Устав (Основной Закон) Орловской области // СПС «Консультант Плюс»
71. Устав (Основной Закон) Рязанской области // СПС «Консультант Плюс»
72. Устав (Основной Закон) Саратовской области // СПС «Консультант Плюс»
73. Устав (Основной закон) Ставропольского края // СПС «Консультант Плюс»
74. Устав (Основной Закон) Тамбовской области // СПС «Консультант Плюс»
75. Устав (Основной Закон) Томской области // СПС «Консультант Плюс»
76. Устав (Основной Закон) Тульской области от 12.11.2001 N 265-ЗТО (ред. от 31.01.2014) (принят Постановлением Тульской областной Думы от 01.11.2001 N 18/382) // Тульские известия, N 266-267, 20.11.2001.
77. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры // СПС «Консультант Плюс»
78. Устав (Основной Закон) Челябинской области // СПС «Консультант Плюс»
79. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа // СПС «Консультант Плюс»
80. Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) (ред. от 14.02.2014) // Волна, N 13, 03.04.2001.
81. Устав Астраханской области // СПС «Консультант Плюс»
82. Устав Белгородской области // СПС «Консультант Плюс»
83. Устав Брянской области // СПС «Консультант Плюс»
84. Устав Вологодской области // СПС «Консультант Плюс»

85. Устав Воронежской области // СПС «Консультант Плюс»
86. Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 19.12.2012) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы, 14.09.2001, N 8, ст. 130.
87. Устав Еврейской автономной области // СПС «Консультант Плюс»
88. Устав Забайкальского края // СПС «Консультант Плюс»
89. Устав Ивановской области // СПС «Консультант Плюс»
90. Устав Иркутской области // СПС «Консультант Плюс»
91. Устав Калужской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27.03.1996 N 473) (ред. от 30.09.2013) // Губернский вестник, N 3, 11.12.2001.
92. Устав Камчатского края // СПС «Консультант Плюс»
93. Устав Костромской области // СПС «Консультант Плюс»
94. Устав Краснодарского края // СПС «Консультант Плюс»
95. Устав Красноярского края // СПС «Консультант Плюс»
96. Закон Курганской области от 16.12.1994 N 1 (ред. от 26.12.2013) «Устав Курганской области» // Новый мир, N 242, 21.12.1994.
97. Устав Курской области // СПС «Консультант Плюс»
98. Закон Ленинградской области от 27.10.1994 N 6-оз (ред. от 27.12.2013) «Устав Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области, N 1, 1995.
99. Устав Липецкой области от 09.04.2003 N 46-ОЗ (принят постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27.03.2003 N 222-пс) (ред. от 26.07.2013) // Липецкая газета, 17.04.2003, N 71.
100. Устав Московской области (ред. от 22.11.2012) (подписан Губернатором МО от 11.12.1996 N 55/96-ОЗ, принят решением Мособлдумы от 05.11.1996 N 5/108 и решением Мособлдумы об отклонении заключения Главы Администрации МО от 04.12.1996 N 6/112) // Подмосковные известия, N 239, 18.12.1996
101. Устав Мурманской области // СПС «Консультант Плюс»
102. Устав Ненецкого автономного округа // СПС «Консультант Плюс»

103. Устав Нижегородской области // СПС «Консультант Плюс»
104. Устав Новгородской области от 03.09.1994 N 2-ОЗ (ред. от 12.02.2013) (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 31.08.1994 N 65-ОД) // Новгородские ведомости, N 43, 27.03.2001.
105. Устав Новосибирской области // СПС «Консультант Плюс»
106. Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 26.12.2013) // Пензенские вести, N 133-134, 13.09.1996.
107. Устав Пермского края // СПС «Консультант Плюс»
108. Устав Приморского края // СПС «Консультант Плюс»
109. Устав Псковской области от 12.04.2001 N 1-У (ред. от 06.11.2013) (принят Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001) // Губернские ведомости, N 11, 18.04.2001.
110. Устав Ростовской области // СПС «Консультант Плюс»
111. Устав Самарской области // СПС «Консультант Плюс»
112. Устав Санкт-Петербурга (ред. от 13.02.2014) (принят ЗС СПб 14.01.1998) // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга, N 1(5), 2003.
113. Устав Сахалинской области // СПС «Консультант Плюс»
114. Устав Свердловской области // СПС «Консультант Плюс»
115. Устав Смоленской области // СПС «Консультант Плюс»
116. Устав Тверской области // СПС «Консультант Плюс»
117. Устав Тюменской области // СПС «Консультант Плюс»
118. Устав Ульяновской области // СПС «Консультант Плюс»
119. Устав Хабаровского края (принят постановлением Хабаровской краевой Думы от 30.11.1995 N 150) (ред. от 30.10.2013) // Тихоокеанская звезда, N 7-8, 13-16.01.1996.
120. Устав Чукотского автономного округа // СПС «Консультант Плюс»
121. Устав Ярославской области // СПС «Консультант Плюс»
122. Закон Алтайского края от 06.04.1998 N 19-ЗС (ред. от 30.01.2007) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Алтайском крае» // Алтайская правда, N 88, 21.04.1998.

123. Закон Брянской области от 11.07.2003 N 41-3 (ред. от 05.07.2012) «О государственной поддержке общественных объединений и их взаимодействии с органами государственной власти Брянской области» // Брянская неделя, 17.07.2003.

124. Закон Воронежской области от 05.03.2009 N 05-ОЗ (ред. от 25.12.2013) «О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений» // Молодой коммунар, N 23, 07.03.2009.

125. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 14.10.1996 N 24-РЗ (ред. от 22.12.2000) «Об общественных объединениях» (Утратил силу в связи с принятием Закона КБР от 03.03.2001 N 15-РЗ) // Сборник законов и постановлений (сентябрь 1996 года - январь 1997 года), г. Нальчик, 1997 г.

126. Закон Калининградской области от 14.03.2002 N 128 (ред. от 22.12.2008) «О взаимодействии органов государственной власти Калининградской области и общественных объединений» // Российская газета, N 65, 11.04.2002.

127. Закон Костромской области от 31.12.2008 N 436-4-ЗКО (ред. от 07.07.2010) «О государственной поддержке общественных объединений и их взаимодействии с органами государственной власти Костромской области» // СП - нормативные документы, N 67, 31.12.2008.

128. Закон Краснодарского края от 26.11.2003 N 627-КЗ (ред. от 01.11.2013) «О взаимодействии органов государственной власти Краснодарского края и общественных объединений» // Кубанские новости, N 194, 29.11.2003.

129. Закон Курганской области от 02.09.1997 N 63 (ред. от 01.06.2009) «О государственной поддержке деятельности общественных объединений в Курганской области»// Новый мир, N 173, 10.09.1997.

130. Закон Мурманской области от 26.10.2005 N 671-01-ЗМО (ред. от 07.11.2013) «О государственной поддержке общественных объединений в Мурманской области» // Мурманский Вестник, N 207, 29.10.2005.

131. Закон Оренбургской области от 20.11.2000 N 724/213-ОЗ (ред. от 09.01.2014) «Устав (Основной Закон) Оренбургской области» // Южный Урал, N 243, 22.12.2000, с. 2-4.

132. Закон Орловской области от 08.09.2004 N 429-ОЗ (ред. от 17.03.2009) «О государственной поддержке общественных объединений в Орловской области» // Собрание нормативных правовых актов Орловской области, N 35, октябрь-декабрь, 2006.

133. Закон Республики Алтай от 09.07.2004 N 37-РЗ «О взаимодействии органов государственной власти Республики Алтай и общественных объединений» // ЗВЕЗДА АЛТАЯ, N 122-123, 17.07.2004

134. Закон Республики Башкортостан от 05.11.1993 N ВС-21/23 (ред. от 26.10.2009) «О профессиональных союзах» // Законы Республики Башкортостан, 1998, выпуск XXI.

135. Закон Республики Башкортостан от 06.03.2001 N 189-з «Об обеспечении свободы деятельности общественных объединений в Республике Башкортостан» (Утратил силу в связи с принятием Закона РБ от 31.01.2003 N 455-з) // Газета «Республика Башкортостан», N 47 (24777), 13.03.2001.

136. Закон Республики Башкортостан от 21.06.94 N ВС-24/5 (ред. от 15.03.2000) «О политических партиях в Республике Башкортостан» (Утратил силу в связи с принятием «Закона» РБ от 04.06.2001 N 216-з) // Газета «Советская Башкирия - Известия Башкортостана», N 78 (24558), 18.04.2000.

137. Закон Республики Башкортостан от 21.06.94 N ВС-24/7 (ред. от 09.11.2000) «Об общественных объединениях в Республике Башкортостан» (Утратил силу в связи с принятием Закона РБ от 06.03.2001 N 189-з) // Газета «Советская Башкирия - Известия Башкортостана», N 33-34 (24513-24514), 18.02.2000.

138. Закон Республики Башкортостан от 22 июня 1994 года N27/7 «Об общественных объединениях» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан, 1994. N 10. Ст. 479.

139. Закон Республики Калмыкия от 16.08.1995 N 22-I-3 (ред. от 02.02.2000) «Об общественных объединениях» (Утратил силу в связи с принятием Закона РК от 05.07.2001 N 125-II-3) // Известия Калмыкии, N 165, 07.09.1995.

140. Закон Республики Саха (Якутия) от 25.03.1993 N 1404-XII «Об общественных объединениях» (Утратил силу в связи с изданием «постановления» Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 28.12.2000 ПП N 810-II.) // Якутские ведомости, N 8, 20.04.1993.

141. Закон Республики Татарстан от 18.01.1995 N 2303-XII (ред. от 18.04.2011) «О профессиональных союзах» // Известия Татарстана, N 24, 08.02.1995.

142. Закон Санкт-Петербурга от 22.05.1997 N 76-24 (ред. от 09.07.2008) «О государственной поддержке общественных объединений ветеранов войны и труда, узников фашистских концлагерей, инвалидов и жертв политических репрессий Санкт-Петербурга» // Смена, N 116, 29.05.1997.

143. Закон Саратовской области от 13.03.2001 N 9-ЗСО (ред. от 27.12.2013) «О государственной поддержке общественных объединений в Саратовской области» // Саратовские вести, N 47(2623), 29.03.2001.

144. Закон Ставропольского края от 12.10.94 N 6-кз (ред. от 01.11.2013) «Устав (Основной Закон) Ставропольского края» // Ставропольская правда, N 198-199, 14.10.1994.

145. Закон Томской области «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Томской области» (ред. от 09.12.2013) // Томский вестник, N 212, 25.11.1997.

146. Закон Тюменской области от 28.12.2004 N 315 (ред. от 03.11.2009) «О государственной поддержке национально-культурных автономий и иных общественных объединений в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы, N 15, часть 1, 2004.

147. Закон Чувашской Республики от 30.07.1992 «Об общественных объединениях в Чувашской Республике» (Утратил силу в связи с принятием Закона ЧР от 10.01.2001 N 2) // Чебоксарские новости, N 201, 21.10.1999.

148. Закон Ярославской области от 23.10.2003 N 61-з (ред. от 09.06.2009) «О взаимодействии органов государственной власти Ярославской области и общественных объединений» // Губернские вести, N 70, 02.11.2003.

149. Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 N 169 (с изм. от 30.11.1992) «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 07.11.1991, N 45, ст. 1537.

150. Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 21.12.2013) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета, N 230, 19.10.2004.

151. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года // Официальный сайт Президента России <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml>

152. 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

153. Приказ Минюста РФ от 08.09.1998 N 114 «Об объявлении решения коллегии Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с решением Коллегии Минюста РФ от 12.08.1998) // Бюллетень Минюста РФ, N 9, 1998.

154. Приказ Минюста РФ от 30.12.2011 N 456 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных

организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.01.2012 N 22975) // Российская газета, N 58, 16.03.2012.

155. Письмо Минюста РФ от 19.01.1996 N 08-09-11-96 «О Федеральном законе «Об общественных объединениях» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

156. Письмо Минюста РФ от 30.03.1998 N 2024-ЕС «О Методических рекомендациях по организации и осуществлению органами юстиции контроля за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям» // Бюллетень Минюста РФ, N 3, 1998.

157. Письмо МНС РФ от 22.12.1999 N АС-6-16/1034 «О Соглашении о координации работы Министерства юстиции РФ и МНС РФ по реализации контрольных функций» (вместе с «Соглашением...», утв. Минюстом РФ 16.12.1999, МНС РФ 09.12.1999) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

158. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 N 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Российская газета, N 33, 17.02.1996.

159. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 N 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Российская газета, N 24, 08.02.2005.

160. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.03.2004 N 5-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер» // Российская газета, N 52, 16.03..2004.

161. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.04.1998 N 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах

собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска» // Российская газета, N 73, 15.04.1998.

162. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 N 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Российская газета, N 286, 24.12.2004.

163. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 N 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Российская газета, N 294, 29.12.2005.

164. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 N 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // Российская газета, N 13, 19.01.2000.

165. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.2002 N 3-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и

части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // Российская газета, N 24, 07.02.2002.

166. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 N 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета, N 7, 14.01.1997.

167. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 N 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, N 89, 11.05.2000.

168. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 N 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. N 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. N 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. N 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ, 18.03.1993, N 11, ст. 400

169. Определение Верховного Суда РФ от 30.03.2001 N 81-Г01-9 // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2001, N 10.

170. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР, 1918, N 51, ст. 582.

171. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407.

172. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // ВВС СССР. 1977. N 41. Ст. 617.

173. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. N 283. 6 декабря.

174. Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» от 26.04.1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. N 19. Ст. 329.

175. Закон СССР от 09.10.1990 N 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях» (Утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов от 19.05.1995 N 82-ФЗ, от 11.07.2001 N 95-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС СССР, 17.10.1990, N 42, ст. 839.

176. Закон СССР от 10.12.1990 N 1818-1 «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности» // Ведомости ВС СССР, 19.12.1990, N 51, ст. 1107.

177. Закон СССР от 16.04.1991 N 2114-1 «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» (утратил силу с 01 сентября 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») // Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1991, N 19, ст. 533.

178. Закон СССР от 23.12.1989 «О конституционном надзоре в СССР» // Свод законов СССР. Т. 1, С. 44-3. 1990.

179. Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 15.02.1991 N 15 (2-23) «О законодательстве Литовской Республики, предусматривающем уголовную ответственность за действия, связанные с созданием и участием в деятельности общественно-политических организаций» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР, 1991, N 9, ст. 206.

Нормативно-правовые акты зарубежных стран

180. Федеральный конституционный закон Австрии от 10.11.1920 года // Конституции государств Европы: В 3 т. Т.1 / Под общей ред. и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л.А. Окунькова. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 824.
181. Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997.
182. Конституция Азербайджанской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 55-104.
183. Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 101-144.
184. Конституция Грузии // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 175-209.
185. Конституция Ирландии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 325-356.
186. Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 357-414.
187. Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 415-450.
188. Конституция Королевства Нидерландов // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 469-508.
189. Конституция Литовской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 582-620.
190. Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 509-600.
191. Конституция Республики Армения // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 105-133.
192. Конституция Республики Беларусь // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 134-174.

193. Конституция Республики Казахстан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 227-267.
194. Конституция Республики Молдова // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 309–346.
195. Конституция Республики Таджикистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 400-423.
196. Конституция Республики Узбекистан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 450-496.
197. Конституция Туркменистана // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 424–449.
198. Конституция Украины 1996 года // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 508-571.
199. Конституция Эстонской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. М., 1998. С. 623-660.
200. Основной закон Австрии от 21 декабря 1867 года «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в имперском совете» // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 3-100.
201. Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европы: В 3 т. Т.1 / Под общей ред. и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 580-634.

Диссертации, монографии и учебные пособия

202. Абрамов Н. О прокуратуре: общий надзор и предъявление исков // Предпринимательство, хозяйство и право. 1998. N 4.
203. Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы

совершенствования и использования в преподавании / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 1999.

204. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996.

205. Автономов.А.С., Беляева Н.Ю., Гушин В.З., Кудрявцева Г.А., Шутько Д.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях». М., 1996.

206. Адигамов И.А. Роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в согласовании конституционного и текущего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2001. Спецвыпуск.

207. Административное право. Лекции А.И.Елистратова. М., 1911.

208. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955.

209. Алескеров Ф., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995.

210. Алимов Д.А. Конституционное право на объединение: механизм обеспечения и пределы ограничения. Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-На-Дону, 2001.

211. Антонова Т.А. Деятельность советских государственных органов и общественных организаций по преодолению детской беспризорности в 1920-х гг. // Правовед: межвузовский научный сборник. 2010 год. Вып. 8 / Под ред.: Гусев А.В. Великий Новгород, 2011.

212. Аристотель. Соч.: в 4 т. М., 1983. Т.4 I, II, 21-1255 в.

213. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2006.

214. Бартышев В.И. К вопросу о принципах партийного руководства Советами. // Правоведение. 1968. N 2.

215. Басик В.П. Политические права граждан России и иностранцев в Российской Федерации // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11 Право. 2004. N 3.

216. Березовский Д.В. Права и свободы жителей Российской империи в период становления и развития капитализма (1861-1905 гг.). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.

217. Большая этика // Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т.4 / Пер. с древнегреч. Т.А.Миллер. М., 1984.

218. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Е.Крутских, 2-ое изд. перераб. и доп. М., 2002.

219. Бондарчук И.В. Общественные организации и политические партии в Украине: особенности и проблемы конституционно-правового регулирования // Вопросы российского и международного права. N 4. Ногинск: АНАЛИТИКА РОДИС, 2013.

220. Бородин С. В. Еще раз о смертной казни за убийство // Государство и право. 2001. N 4.

221. Бошно С. В. Формы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003.

222. Братусь С. Н. Юридические лица в советском праве. М., 1947.

223. Будак С.Д. Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

224. Вавилин Е.В. Понятие и механизм осуществления гражданских прав и исполнения обязанностей // Журнал российского права. 2004. N 5.

225. Варламов Н.В., Гаврилов О.А., Дудко И.Г. и др. Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности. Саранск, 2003.

226. Василевич Г.А. Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека. Минск, 2003.

227. Васютин Ю.С., Емельянов Н.А. Местное самоуправление в зарубежных странах: Уч. пособие. М.: Тула. Гриф. 1998.

228. Великая Н.М., Милованова М.Ю. Женские общественные объединения как социальный ресурс политической модернизации в современной России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2012. N 4 (14).

229. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1999.

230. Витрук Н.В. Статус личности в политической системе общества // Политология. Курс лекций. М., 1993.

231. Волков Н.А. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области по взаимодействию с общественными организациями и формированию гражданского общества в Кузбассе // Формирование гражданского общества и права человека в Кабардино-Балкарской Республике. Кн. 6 / Сост.: Зумакулов Б.М. Нальчик: ООО «Тетраграф», 2013.

232. Вопросы теории и истории общественных организаций / Под ред. Ц. А. Ямпольской. М., 1971.

233. Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // Журнал российского права. 2004. N 1.

234. Воронина Н.А. Правовые основы деятельности общественных организаций в России и защита прав мигрантов // Взаимодействие гражданского общества и государства в реализации прав человека на Северном Кавказе: Материалы III Международной научно-практической конференции, 19-21 ноября 2010 г. в г. Пятигорске / Под ред.: Витрук Н.В., Нудненко Л.А. М.: РАП, 2011.

235. Ворошилова С.В. Роль женских общественных организаций в становлении гражданского общества в России в начале XX в. // Гражданское общество в России и за рубежом. N 4. М.: Юрист, 2011.

236. Временные правила о собраниях, обществах и союзах от 4 марта 1906 г. // Российское законодательство X-XX веков. Т.9.

237. Вторушин С.И., Номоконов М.В. Молодежные общественные организации как субъект реализации молодежной политики в Забайкалье в

1990-2000 гг. // Проблемы гражданского общества и правового государства: сборник статей и материалов. Вып. 15 / Сост.: Семашкин Б.Д. Чита, 2011.

238. Гаганова Н.А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. 2003. N 3.

239. Гайзетдинова Ю.Р. Взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания Российской Федерации (проблемы взаимодействия и ответственности). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Казань, 2003.

240. Гилязитдинов Д.М. Мотивы голосования на президентских выборах 1996 года // СоциС. 1997. N 8.

241. Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. 1991. N 12.

242. Голосов Г.В. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // ПолиС. 1997. N 4.

243. Гончаров В.В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты РФ // Современное право. N 4. М.: Новый Индекс, 2010.

244. Горбунов И.Г., Ларина Л.А. Общественная палата как орган общественного контроля над деятельностью органов власти различных уровней // Общественная палата и ее роль в формировании гражданского общества. Международная научно-практическая конференция, Москва, 16 ноября 2005 г. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2006.

245. Гражданское право. Часть I. Учебник /Под. ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М., 1996.

246. Громов А.В., Кузин О.С. Неформалы: кто есть кто? М., 1990.

247. Гущин В.З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на объединение (вопросы теории и практики). Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.

248. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1981. Т. 1.

249. Дарков А.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
250. Дерюжянский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1891. С. 59-60; Градовский А.Д. Государственное право: Курс лекций. СПб., 1884.
251. Динес В., Николаев А. Выборы как индикатор политических процессов постсоветской России // Власть. 1998. N 3.
252. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. М., 1994.
253. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т.2. М., 2000.
254. Емельянов Н.А. Государство и власть: через самоуправление к народовластию. Тула, 1997.
255. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в РФ (конституционно-правовой анализ). М., 1998.
256. Ермушова Я.В. Взаимодействие центральных и губернских органов власти в сфере контроля за деятельностью общественных организаций в дореволюционный период // Пробелы в российском законодательстве. N 3. М., 2010.
257. Забралова О.С. Общественная палата Российской Федерации и общественные советы как элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти // Труды Института государства и права Российской академии наук: статьи аспирантов и стажеров института государства и права. М.: Ин-т гос. и права РАН, 2011, N 2.
258. Зайцева Т.А. Современные проблемы организации Общественной палаты Нижегородской области и пути их решения // Инновации в государстве и праве России: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 14-15 апреля 2011 г.) / Отв. ред.: Петров А.В. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2011.
259. Законодательная власть в российском Черноземье. Деятельность, структура, состав. М., 1997.

260. Записки проф. В.Ф. Дерюжинского, командированного за границу для изучения некоторых вопросов по охранению в западноевропейских государствах порядка и спокойствия // Материал по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений. СПб., 1905.

261. Зенов В. Объединение в профессиональные союзы как форма реализации конституционного права человека на объединение // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. М., 2006, N 92.

262. Златопольский А.А. Политические права и свободы граждан и механизм их реализации в РФ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

263. Зорин В.Ю., Хабриева Т.Я. Государственная национальная политика Российской Федерации: проблемы реализации и совершенствования // Журнал российского права. 2003. N 8.

264. Иванова И.Л. Проблемы комплектования архивных фондов тюменской области документами некоммерческих общественных организаций // Документ в оперативной и ретроспективной среде. Сборник научно-практических статей. Вып. 1 / Под ред.: Кондратьева Т.Н. Тюмень: Тип. «Печатник», 2010.

265. Ивановская Н.В. Оказание услуг по альтернативному разрешению споров общественными организациями в зарубежных странах // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. N 2. М.: ООО «К-Пресс», 2013.

266. Иванченко Л.А. Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000.

267. Игбаева Г.Р., Сунагатуллин М.Б. Обеспечение национальной безопасности России: роль государства и общественных организаций в сфере межнациональной политики // Роль юридической общественности в решении проблем обеспечения национальной безопасности: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред.: Аламова С.М. - Сибай: Изд-во ГУП РБ «СГТ», 2011.

268. Иеринг Р. Борьба за право. М. 1991.
269. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования // Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. М., 1987.
270. Исламов З.М. Политико-правовая реформа: взаимодействие права и норм общественных организаций в самоуправлении народа. Дис. ... докт. юрид. наук. Ташкент: Институт философии и права. 1991.
271. История государства и права России: Учебник для вузов / Под ред. С.А. Чибиряева. М., 1998.
272. История Современной России 1985-1994/ Под общ. ред. В.В.Журавлева. М., 1995.
273. Ищенко С.А. Организационно-правовые проблемы управления общественными объединениями в российском и международном спортивном движении. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001.
274. Кагарлицкий Б., Тарасов А. Кризис профсоюзов // Альтернативы. 1997. N 1.
275. Кашпур В.В., Негруль С.В. Активность участия в профессиональных общественных объединениях и ассоциациях в малом и среднем бизнесе как параметр субъектного потенциала регионального предпринимательства // Вестник Томского государственного университета. 2012. N 1(17).
276. Ким-Кимэн А.Н. Роль общественных организаций в реализации государственной политики по повышению правовой культуры населения // Сборник материалов республиканской научно-практической конференции «Экономика, право и правоприменение», г. Якутск, июнь, 2011 г. Якутск: Бичик, 2012.
277. Кожевников О.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений и его реализация в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
278. Козлов А.Е. Федерализм в Бельгии и в России // Государство и право. 1997. N 7.

279. Колесников Е.В. О некоторых тенденциях развития российского конституционного законодательства // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2001.
280. Комаров С. А., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999.
281. Комаровский В.С. Демократия и выборы в России: теория и история вопроса // СоциС. 1996. N 6.
282. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред.С. А.Боголюбова. М., 1997.
283. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях». Второе издание, дополненное и переработанное / Под ред. М.Ю.Тихомирова. М., 2000.
284. Конституционное право / Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 1999.
285. Конституционное право России: Учебник / Отв.ред А.Н.Кокотов, М.И.Кукушкин. Екатеринбург, 2002.
286. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001.
287. Конституционный статус общественных организаций в СССР / Кудрявцева Г.А., Орлова О.В., Пчелинцева К.Н., Шутько Д.В., и др.; Отв. ред.: Щиглик А.И. М.: Наука, 1983.
288. Косарев А.В. Роль общественных организаций в современной России // Актуальные вопросы юридической науки и практики: Сборник научных трудов членов Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Вып. 4 - Тамбов: Принт-Сервис, 2013.
289. Кострикин А.В. Молодежные общественные объединения как институт гражданского общества // Известия российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. N 80.
290. Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А. Томсинова. М., 2004.

291. Кочеткова Н.В. Законодательное регулирование предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: проблемы оптимизации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
292. Краткий философский словарь. М., 1994.
293. Крашенинников Е.А. Интерес и субъективное гражданские право // Правоведение. N3. 2000.
294. Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений // Концепции развития российского законодательства. М., 1998.
295. Кудряшов И.Н. Проблемы нормативного соотношения категорий «общественное объединение» и «некоммерческая организация» // Вестник Владимирского юридического института, Владимир, 2007. N 4(5).
296. Кузнецова Е.В. Роль государственно-общественных организаций (объединений) в построении гражданского общества в России // Проблемы развития правовой системы современной России: Материалы II Всероссийской научно-теоретической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых 14-15 мая 2010 года / Отв. ред.: Битюков А.Г. Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та, 2010.
297. Кукушкин Ю.С., Умстяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1980.
298. Кулик А. Партийная демократия: политические партии в формировании открытого общества на Западе и в России. М., 1997.
299. Лапаева В.В. Закон о политических партиях. Вопросы взаимодействия партий с государством // Журнал российского права. 2002. N 4.
300. Лебедев А.В. Политические права и свободы граждан Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003.
301. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762-1914. М., 1995.

302. Литягин Н.Н. Организационные предпосылки систематизации законодательства // Журнал российского права. 2002. N 4.

303. Логвин Н.В. Национальные общественные организации в формировании гражданского общества (на примере Саратовской области) // Формирование гражданского общества в России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов по материалам межрегиональной научно-практической конференции 17 декабря 2009 года / Отв. ред.: Головина А.А. Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В., 2009.

304. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.

305. Лысенко В.В. Общественные объединения как форма реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

306. Макаренко О.В., Рудник Б.Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. М., 1997.

307. Маковей М. Правовая культура в Румынии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. N 3.

308. Малый Д.А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. СПб, 2003.

309. Малько А.В. Двоичность юридической информации и язык законодательства // Правоведение. 1993. N 1.

310. Малько А.В. Конституционно-правовая политика: понятия и основные направления // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов, 2001.

311. Малько А.В. Правовые стимулы и ограничения: Двоичность информации как метод анализа // Общественные науки и современность. 1994. N 5.

312. Малько А.В. Субъективное право и законный интерес // Правоведение. 1998. N 4.

313. Марина М.П. Некоторые проблемы участия граждан и общественных организаций в охране общественного порядка // Правопорядок в России: проблемы совершенствования: материалы VI Всероссийской конференции студентов, аспирантов и молодых ученых 22 апреля 2011 г. - М.: Моск. ун-т МВД России, 2012.

314. Матвеева Г.С. Сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Новгородской области и общественных организаций по вопросам защиты прав женщин // Международная научно-практическая конференция «Мониторинг защиты конституционных прав женщин: опыт, проблемы и пути их решения»: сборник материалов / Отв. ред.: Кабанов А.Ю. Рязань: ООО «Асмин Принт», 2013.

315. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972.

316. Мерешкин Д.Е. Конституционно-правовой статус общественных объединений в современной России. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

317. Милль Дж.Ст. Представительное правление. Публицистические очерки / Пер. с англ. Р.И. Сементковского. СПб., 1897.

318. Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. М., 1999.

319. Михайлов Д.Н. Взаимодействие органов прокуратуры г. Москвы с правозащитными и иными общественными организациями // Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур: сборник материалов семинаров по обмену опытом. Вып. 6 / Под общ. ред.: Хатов Э.Б. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2012.

320. Михалева Н.А. Институты демократии и народного самоуправления в странах мировой системы социализма (общее и особенное) // Развитие системы социалистического самоуправления народа (политико-правовые аспекты). М., 1989.

321. Михеев Д.С. О некоторых правовых и организационных аспектах участия общественных организаций и граждан в антикоррупционной деятельности // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции / Науч. ред.: Соловьев В.С. Йошкар-Ола, 2011.

322. Моисеев А.М. Конституционное право граждан на объединение в политические партии и судебная практика его защиты. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

323. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. Дисс... докт. юрид. наук. М., 2003.

324. Монтесье Ш. Избранные произведения. М., 1955. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. Платон. Государство. Законы. Политик. М., 1998.

325. Народ - партии - власть: общественно-политические движения как предмет исследования. Научные труды МГПУ. М., 1997.

326. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»/ Отв. ред. А.А.Вешняков; Науч. ред. В.И.Лысенко. М., 2003.

327. Некрасов С.И. Федеральные и региональные средства и способы преодоления юридических коллизий публично-правового характера // Государство и право. 2001. N 4.

328. Неформалы: кто они? Куда зовут?. М., 1990.

329. Неформальная Россия: О неформальных политизированных движениях и группах в РСФСР. М., 1990.

330. Никулин В.В. Общественные организации в советской политической системе: идеологические и организационно-правовые аспекты (1920-е годы) // Вестник Московского государственного областного университета. N 3. М.: Изд-во МГОУ, 2010.

331. Нурдинова А. Объединение работодателей: их права и обязанности в системе социального партнерства // Хозяйство и право. 2003. N 10.

332. Облиенко О.Л. Молодежная политика в России - миф или реальность // Право и суд в современном мире: Материалы VII ежегодной международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых, Челябинск, 2010 г. / Под общ. ред.: Ткачева Н.В. Челябинск: ООО «Изд-во РЕКПОЛ», 2010.

333. Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996.

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

335. Общественные организации в политической системе. Аспекты взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами / Отв. ред. Ц. А. Ямпольская. М.: Наука, 1984.

336. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. М., 1989.

337. Ольшанский Д.В. Неформалы: групповой портрет в интерьере. М., 1990.

338. Омарова У.А. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан с органами и власти и общественными организациями // Взаимодействие гражданского общества и государства в реализации прав человека на Северном Кавказе: Материалы III Международной научно-практической конференции, 19-21 ноября 2010 г. в г. Пятигорске / Под ред.: Витрук Н.В., Нудненко Л.А. М.: РАП, 2011.

339. Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации. Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2000.

340. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1924.

341. Петречук А.С. Общественная палата как институт гражданского общества. Взаимодействие общественных палат на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации с органами государственной власти //

Современные проблемы юридической науки. Материалы V Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Южно-Уральский государственный университет, 6-7 мая 2009 г.) Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2009, Ч. I.

342. Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.

343. Полицейское право: Конспективный курс/ Сост. Фельзер. Казань, 1907.

344. Полянский Д.В. Общественные объединения как субъекты публичного права // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013, N 1(99).

345. Пономарев С.Н. Структура механизма реализации конституционного права граждан на объединение в общественные организации // Юристъ-Правоведъ. N 1. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2013.

346. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002.

347. Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. N 12.

348. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. N 8.

349. Пронькин В.Н. О свободе ассоциаций // Правоведение. 1993. N 5.

350. Пугачев В.П. Выборы: общая теория в российских иллюстрациях // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 1997. N 4.

351. Российский статистический ежегодник. Госкомстат России. М., 1998-2002.

352. Российский статистический ежегодник. Статистический сборник. 2004-2013 гг. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики <http://www.gks.ru>

353. Российское законодательство X - XX вв. В 9-ти т. Т. 9 / Под ред. О.И.Чистякова. М., 1994.

354. Россия: партии, выборы, власть. М., 1996.

355. Руднев Н.П. Прокурорский надзор и совершенствование политических процессов в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Орел, 2002.

356. Русинов В.И. Конституционное право граждан на объединение в политические партии в Российской Федерации. (Проблемы теории и практики). Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997.

357. Савина Л.В. Молодежные общественные объединения современной России: институционально-правовой анализ. Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

358. Самохин А.А. Влияние нетрадиционных религиозных организаций на общественное сознание в контексте национальной безопасности России // Личность, общество, государство. Проблемы развития и взаимодействия: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 2-6 октября 2010 г. (XVIII Адлерские чтения) / Отв. ред.: Марков С.А. Краснодар: Традиция, 2010.

359. Свердлов М.Б. От Закона Русского к «Русской Правде». М., 1988.

360. Сенников Н.М. Пределы судебного и административного усмотрения при реализации гражданами конституционного права на объединение в профсоюзы и свободы деятельности профессиональных союзов // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. М.: Юрист, 2009, Вып. 9, Т. 3.

361. Серов Д.С. Проблемы взаимодействия государственных структур власти с общественными организациями // Эволюция государственно-правовых систем: сборник материалов Научно-практической конференции,

Абакан, 21 марта 2013 г. / Науч. ред.: Сагалаков Э.А. Абакан: Изд-во ФГБОУ ВПО «Хакасский гос. ун-т им. Н.Ф. Катанова», 2013.

362. Скипина И.В. Регулирование делопроизводства общественных организаций на Урале в 1920-е годы // Документ в оперативной и ретроспективной среде. Сборник научно-практических статей. Вып. 1 / Под ред.: Кондратьева Т.Н. Тюмень: Тип. «Печатник», 2010.

363. Словарь синонимов русского языка / Под ред. Л.А. Чешко. М., 1968.

364. Смолина Д.В. Некоторые аспекты определения сущности и принципов ограничения прав и свобод граждан в условиях действия особых правовых режимов // Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности: сборник научных трудов / Отв. ред.: Карасев А.Т. Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2013.

365. Соболева Ю.В. Общественные объединения как субъекты административного права: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2000.

366. Сойфер Т.В. Некоммерческое юридическое лицо как форма реализации конституционного права на объединение // Законодательство и экономика. 2012, N 2.

367. Спенсер Г. Синтетическая философия. Киев, 1997.

368. Старков В.И. Роль общественных объединений и организаций, осуществляющих деятельность по защите экологических прав граждан, пострадавших от радиационного воздействия // Проблемы права. N 2. Челябинск, 2011.

369. Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М., 2011.

370. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И Матузова, А.В.Малько. М., 1997.

371. Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997.

372. Толочко А.В. Специфика государственного регулирования деятельности политических партий и общественных организаций в постсоветский период и основные тенденции развития многопартийности в

РФ: политико-правовой анализ / Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина. Вып. 13. Елец: Изд-во ЕГУ им. И.А. Бунина, 2012.

373. Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. СПб., 2001.

374. Туманова А.С. Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций России в начале XX века (Историко-юридическое исследование). Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.

375. Туманова А.С. Деятельность Министерства юстиции России по разработке законодательства об обществах и союзах в начале XX века // Правоведение. 2002. N 6.

376. Туманова А.С. Законодательство об общественных организациях России в начале XX в. // Государство и право. 2003. N 8.

377. Уголовное уложение 1903 г. Глава III. Ст. 99 «Ответственность за политические преступления» // Т.9.

378. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. // Российское законодательство X-XX веков. Т.6 Законодательство первой половины XIX в. М., 1988.

379. Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации // Журнал российского права. 1998. N 4/5.

380. Устав благочиния или полицейский. Утв. в С-Пб. 8 апреля 1782 г. // Законодательство периода расцвета абсолютизма. Т.5. Российское законодательство X-XX веков / Отв.ред. Е.И. Индова. М., 1987.

381. Уститменко С. В. Выборы в органы политической власти // Общая и прикладная политология. Уч. Пособие. Под общ. ред. В.И.Жукова, Б.И. Краснова. М., 1997.

382. Факторы и мотивы электорального поведения (Опыт социологического анализа) // Исследования РАГС. Сер. 1. Социология. 1996. N 6.

383. Федулов А.М. Общественные организации как субъекты советского правотворческого процесса (общетеоретическое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1990.

384. Хашева Л.С. Взаимодействие государственных органов и общественных организаций в развитии института защиты прав граждан на примере деятельности Уполномоченного по правам человека в Амурской области // Формирование гражданского общества и права человека в Кабардино-Балкарской Республике. Кн. 5 / Сост.: Зумакулов Б.М. Нальчик: ООО «Тетраграф», 2012.

385. Цалиев А.М. О федерализме в российском законодательстве // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск 2 (20). М., 2001.

386. Чепурной А.Г. Об опыте и перспективах взаимодействия общественных организаций ветеранов-инвалидов войны, боевых действий и военной травмы с региональными органами власти и органами местного самоуправления в сфере социальной защиты и реабилитации инвалидов войны // Право и государство: теория и практика. N 11 (107). М.: Право и государство пресс, 2013.

387. Чертков А.Н. Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. 2005. N 5.

388. Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. N 2.

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

390. Шевченко Ю.Д. Между экспрессией и рациональностью: об изучении электорального поведения в России // ПолиС. 1998. N 1.
391. Шеломенцев В.Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.
392. Шелудякова Т.В. Молодежная политика как часть социальной политики российского государства (конституционно-правовой аспект) // Научные труды РАЮН. Вып. 13: в 2 т. Т. 1 / Отв. ред.: Гриб В.В. М.: Юрист, 2013.
393. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912.
394. Шкуркин С.И. Административно-правовой статус общественных объединений правоохранительной направленности в сфере охраны общественного порядка. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
395. Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. N 9.
396. Шутько Д.В. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государства и право. 2001. N 5.
397. Эпов А.Ф. Местное самоуправление в Читинской области // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск 2 (20). М., 2001.
398. Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1995.
399. Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. М., 1995.
400. Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. М., 1972.
401. Ястребова А.И. Генезис и эволюция способов участия общественных организаций в охране общественного порядка (Историко-теоретический анализ) // Закон и право. N 9. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

402. Ястребова А.И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.