

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

На сегодня в Российской Федерации зарегистрировано несколько тысяч общественных объединений, с помощью которых граждане, выражают и осуществляют свои законные интересы: политические, экономические, хозяйственные, культурные и иные.

Основа правового статуса общественных объединений закреплена Конституцией Российской Федерации (далее Конституция РФ), а именно в статьях 13 и 30 (далее ст. 13 и 30). Более развернутая правовая регламентация общественных объединений содержится в Федеральном законе «Об общественных объединениях», также существуют специальные законы об отдельных видах общественных объединений: «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996г.; «О политических партиях РФ» от 11 июля 2001г. и другие.

Но, несмотря на подробную законодательную регламентацию порядка создания, деятельности, ликвидации, прав и обязанностей членов общественных объединений, данные отношения вызывают не мало сложностей, о чем свидетельствует многочисленная судебная практика.

Расширение демократических процессов в обществе, повышение социальной активности граждан способствуют реализации их прав и законных интересов через создание различного рода общественных объединений. Именно поэтому в Российской Федерации число общественных объединений возрастает из года в год. За пять лет только Министерством юстиции РФ зарегистрировано 2846 общественных объединений (в том числе 85 политических партий и 105 общественных движений). В целом же по стране органы юстиции зарегистрировали более 35 тысяч таких формирований, в том числе почти 1,5 тысячи политических партий.

Так же социально-экономические изменения, происшедшие в Российской Федерации за последние годы, поставили перед юридической наукой проблему поиска новых административных методов воздействия на общественные отношения со стороны исполнительной власти, а также проблему совершенствования форм, ее взаимодействия с институтами гражданского общества. Недостаточная социальная активность общественных объединений, является наиболее значимой проблемой для жизнедеятельности нашего общества. Данное обстоятельство обусловлено тем, что общественные объединения являются важной составной частью правового государства, выступают связующим элементом между государством и личностью. Однако, как показывает практика, это далеко не всегда так. Между тем, именно общественные объединения являются одним из наиболее активных участников социально-экономических преобразований. В связи с этим проводимые политические и правовые реформы в нашей стране должны опираться на современную теоретическую концепцию их административно-правового положения.

Правоотношения общественных объединений в сфере действия норм административного права представляют собой значительную группу. Нормы административного права регулируют разнообразные отношения с участием общественных объединений и для того, чтобы практика этих отношений складывалась в соответствии с законом, необходима определенность, которая достигается путем совершенствования нормативной правовой регламентации административно-правового статуса общественных объединений.

Начало формирования нормативно-правовой базы для создания и функционирования некоммерческих организаций в России относится ещё к 1775 году. Именно тогда Екатериной II был принят Указ «Об образовании частных и общественных благотворительных организаций».

В соответствии со ст. 30 Конституции РФ каждый имеет право на объединение "Конституция Российской Федерации". (принята всенародным голосованием 12.12.1993. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Статья 13 Конституции провозглашает равенство всех общественных объединений перед законом. Конституционно-правовое регулирование общественных объединений на этом заканчивается.

Поскольку под общественными организациями понималось добровольное объединение граждан в целях коммунистического строительства, постольку государство признавало особое значение общественных организаций для

формирования предпосылок системы коммунистического общественного самоуправления. Именно поэтому общественные организации наделялись широким кругом конституционных прав вплоть до права на законодательную инициативу.

Помимо Конституции РФ, правовое регулирование деятельности общественных объединений может быть осуществлено и федеральным законодательством. В настоящее время правовое положение общественных организаций закреплено в Федеральном законе «Об общественных объединениях». Глава III ФЗ "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ.

В Российской Федерации действует огромное количество общественных объединений, успешное функционирование которых напрямую зависит от соблюдения ими Конституции РФ и других нормативно-правовых актов. Тем более, эти формирования имеют свой базовый нормативно-правовой акт.

Понятие и виды общественных объединений

Общественным объединением является добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации целей, указанных в уставе общественного объединения», - говорится в ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г., «Об общественных объединениях».

Этим Законом предусмотрены различные формы реализации гражданами конституционного права на объединения. Граждане вправе объединятся в политические партии, профессиональные союзы, благотворительные и иные организации. Деятельность таких объединений регламентируется не только упомянутым Законом, но и специальным федеральным законодательством.

Добровольность формирования - важнейший признак общественного объединения. При этом граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Создаваемые гражданами общественные объединения либо регистрируются в установленном порядке и приобретают права юридического лица, либо функционируют без государственной регистрации и приобретения права юридического лица.

Членами общественного объединения могут быть физические и юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения оформляется индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправности как его членов.

Законодательство различает пять организационно-правовых форм общественных объединений, созданных в виде организации, движения, фонда, учреждения и органа общественной самодеятельности, однако фиксированное членство предусмотрено Законом только для общественных организаций. В то же время закреплены четкие правовые различия движений, фондов, общественных учреждений и органов общественной самодеятельности. Каждое из этих объединений имеет свои особенности.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения установленных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица - общественные объединения, если иное не установлено федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений. Высшим руководящим органом является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующий руководящий орган общественной организации - выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации, и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Высший руководящий орган общественного движения - съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения выступает выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференция) или общему собранию. В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Общественный фонд - один из видов некоммерческих фондов, представляющий собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

Общественное учреждение - не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями). В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, цель которого - совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Федеральным законом от 19 июля 1998 г. №112 - ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях»» вводится ст. 12.1, в соответствии с которой «политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации участие в организации и деятельности указанных органов».

Общественные объединения могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы). Члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права

юридического лица, наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет деятельности ее членов с включением слова «ассоциация» и «союз».

Так же опираясь на законодательную базу, общественные объединения и организации в отличие от государственных институтов, не имеют властных полномочий, не могут принимать общеобязательных решений и требовать их выполнения, а также диктовать свою волю. Общественные объединения отличаются в своей деятельности и от политических партий, так как не ставят своей целью овладеть государственной властью и в этом смысле изначально не являются политическими организациями, хотя их деятельность и может приобретать политический характер в предусмотренном законом порядке, а также в соответствии с уставом, учредительными документами общественного объединения или организации.

Таким образом, общественные объединения в России создаются для привлечения граждан к реализации государственной политики, выдвижения гражданских инициатив, направленных на осуществление конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и самих общественных объединений, их деятельности в сфере развития гражданского общества и правового демократического социального государства в Российской Федерации. Общественные объединения, в соответствии с их уставами, учредительными документами, можно условно, разделить на:

- общественно-политические,
- общественно-гражданские,
- национально-культурные,
- религиозные и другие.

В большинстве случаев каждое из обозначенных направлений, в свою очередь, подразделяется на различные по профилю и интересам организации. Например, внутри общественно-гражданского направления формируются ветеранские, молодежные, детские, женские, культурно-просветительские, образовательные, благотворительные, правозащитные, профессиональные, творческие объединения. Согласно учредительным документам, в соответствии со своей организационной структурой, все указанные объединения разноплановы по сферам деятельности, охватывают разные комплексы общественных интересов. Общественные

объединения различны и по своим характеристикам, в том числе:

- по территориальному статусу: муниципальные, общегородские, региональные, межрегиональные, федеральные, международные;
- по характеру и направленности деятельности: общества, ассоциации, центры, организации культуры, образования, просвещения, общественно-политические, профессионально-культурные и др.;
- о принадлежности к социальным группам: молодежные, ветеранские, женские;
- по политическим и идеологическим установкам.

Основанием для классификации, могут быть и другие критерии: по масштабам деятельности, методам и способам действия, степени организации, по классовому, национальному или демографическому признакам. Но, общественные объединения, независимо от организационно-правовых форм равны перед законом. Их деятельность основывается на принципах добровольности, равенства права, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны при определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности. Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах общедоступной.

Развитие административно-правовых основ правового положения общественных объединений

Исследование и развитие административного законодательства, регламентирующего административно-правовое положение общественных объединений, имеет важное значение для формирования в нашей стране правовых механизмов, касающихся становления полноценных институтов гражданского общества. Кроме того, изучение истории развития законодательства об общественных объединениях позволяет сформировать новое видение гражданского общества, а также может способствовать развитию адекватных административно-правовых механизмов, касающихся взаимоотношения отдельно взятой личности и государства. Помимо вышеизложенного, исследование истории законодательства об общественных объединениях помогает систематизировать теоретический и эмпирический материал, касающийся функционирования в нашей стране общественных объединений.

В XVIII-XIX вв. происходило становление законодательства об общественных формированиях, однако, законодательные акты этого периода приоритетное внимание уделяли не порядку образования общественных формирований, а организации контроля (надзора) за ними. Одним из первых законодательных актов, определявших административно-правовое положение общественных формирований был Устав благочиния (1782 г.). Данный нормативный акт давал гражданам возможность самим создавать общественные объединения.

В юридической литературе конца XIX - начала XX вв., для обозначения категории "общественное объединение" использовалась различная терминология (общество, ассоциация, частное общество и др.). Социально-экономические преобразования конца XIX в. повлекли за собой активизацию деятельности общественных формирований, однако нормативно-правовая база их деятельности в тот период практически отсутствовала. Для создания общественных объединений необходимо было получить разрешения МВД и Минфина. Общественные объединения, которые были созданы и функционировали без их разрешения, признавались незаконными. Компетенция МВД в деле регулирования административно-правового положения общественных объединений была определена актом МВД от 26 апреля 1905 г., в этот период был также издан манифест "О свободе союзов". Следом за манифестом началось активное создание политических партий, профсоюзов и других общественных формирований. 4 марта 1906 г. принимаются временные правила "Об обществах и союзах". Знаковым нормативным правовым актом в механизме административно-правового регулирования деятельности общественных объединений явилось постановление "О собраниях и союзах".

В советский период законодательство об общественных объединениях также активно развивалось. В 20-е гг. XX в. был принят Декрет ВЦИК от 3 августа 1922 г. "О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций", 9 мая 1924 г. принимается постановление ЦИК и СНК СССР "О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территории всего Союза ССР, и надзоре за ними", 6 февраля 1928 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР утверждается положение "Об обществах и союзах, не преследующих извлечение прибыли". В 30-е годы XX в. законодательство об общественных объединениях также продолжало развиваться. Так, 10 июля 1932 г. ВЦИК и СНК РСФСР принял постановление "Об утверждении положения о добровольных обществах и союзах". Данный акт в отличие от всех предыдущих, достаточно комплексно определил административно-правовое

положение общественных объединений. Названный нормативный правовой акт определял: порядок организации обществ и союзов; режим контроля государства за деятельностью добровольных обществ и их союзов; порядок ликвидации деятельности общественных объединений. Концепция упомянутого документа послужила основой для последующего развития административного законодательства об общественных объединениях. Следует отметить, что постановление 1932 г. было отменено лишь в 1992 г.

Современное состояние нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений в Российской Федерации характеризуется чрезвычайной обширностью. Деятельность общественных объединений регулируется целым рядом нормативно-правовых актов. Это Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "Об общественных объединениях", а также: Федеральный закон №95-ФЗ от 11 июля 2001 г. "О политических партиях", Федеральный закон №10-ФЗ от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", Федеральный закон №125-ФЗ от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и о религиозных объединениях" и многие другие.

Права и обязанности общественных объединений

Содержание административно-правового статуса, составляют их права и обязанности, которые в своей совокупности выражают наиболее важные и существенные связи общественного объединения с органами исполнительной власти. В связи с этим, административно-правовой статус общественных объединений составляет базу для развития иных прав и обязанностей данного субъекта административного права. В структурном плане административно-правовой статус общественных объединений определяется: правами, обязанностями, гарантиями реализации прав и исполнения обязанностей, а также юридической ответственностью.

Правовые возможности общественного объединения в сфере исполнительной власти многочисленны и разнообразны. Установленные административным законодательством в соответствии с конституционными основами, права и обязанности этого субъекта закрепляют их отношения и связи с органами исполнительной власти, осуществляющими исполнительно-распорядительную деятельность. Они могут складываться в связи с:

- реализацией принадлежащих общественному объединению по закону прав;
- выполнением возложенных на общественное объединение обязанностей в сфере государственного управления;
- нарушением органами управления (должностными лицами) прав и интересов общественного объединения;
- нарушением общественным объединением своих правовых обязанностей в сфере государственного управления.

Таким образом классификация субъективных прав и обязанностей общественных объединений в сфере государственного управления может быть следующей:

- общие права и обязанности общественного объединения в сфере государственного управления;
- специальные права и обязанности общественного объединения в сфере государственного управления, в частности в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

К группе общих прав и обязанностей общественного объединения в сфере государственного управления в соответствии с действующим законодательством относится то, что общественное объединение имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- принимать участие в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законодательством;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования;
- учреждать средства массовой информации и вести издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;

- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации объединения и при наличии в уставе данного объединения положения об участии его в выборах) и др. (статья 27 Закона).
- законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

В своей деятельности общественное объединение обязано:

- соблюдать законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;
- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом, информировать орган, регистрирующий объединение, о продолжении своей деятельности и указывать действительное место нахождения постоянно действующего руководящего органа, его название и данные о руководителях объединения в объеме сведений, включенных в единый государственный реестр юридических лиц;
- представлять по запросу органа, регистрирующего объединение, решения руководящих органов и должностных лиц объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, предоставленных в налоговые органы;
- допускать представителей органа, регистрирующего объединение, на проводимые общественным объединением мероприятия, оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественное объединение, в ознакомлении с деятельностью объединения.

Если говорить о гарантиях реализации общественным объединением своей правоспособности, то они могут быть классифицированы на: общие (идеологические, социальные, политические, экономические и др.), специальные (правовые) и организационные гарантии. Исследуя общие гарантии административно-правового положения общественных объединений, приходим к выводу о том, что их основой являются конституционные предписания относительно того, что Российская Федерация является социальным государством.

В Российской Федерации признаются идеологическое и политическое многообразие и др.

В современных условиях для полноценной реализации предоставленных общественным объединениям прав, особое место принадлежит экономическим гарантиям. Конституция России признает и защищает равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. И хотя эта норма прямо не указывает на необходимость защиты собственности общественных объединений, но она распространяется и на нее. Право собственности общественных объединений закреплено в целом ряде федеральных законов: "О некоммерческих организациях", "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", "Об общественных объединениях", "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" и др. Существенную роль в формировании имущества общественных объединений играют доходы, поступающие от предпринимательской деятельности. Однако действующим законодательством определяются некоторые особенности осуществления предпринимательской деятельности общественными объединениями, в частности определяется ее уставной характер, а также устанавливается порядок распределения доходов от осуществления предпринимательской деятельности.

Проблеме возможности осуществления общественными объединениями предпринимательской деятельности в литературе уделено достаточно большое внимание и в основном через призму того, что осуществлять соответствующую деятельность общественные объединения не вправе, поскольку это противоречит правовой сущности данных организаций. Данную ситуацию весьма емко, но в тоже время содержательно описала Иванова М.И.: "На первый взгляд в теории некоммерческих юридических лиц особых "головоломных проблем", как говорил К.П. Победоносцев, нет. Да и ничего особо теоретического в самом подинституте как бы не существует. Все кажется в этой части ясным: на одной стороне - некоммерческие юридические лица с их специальной правоспособностью, на другой - законное право этих субъектов на предпринимательскую деятельность, которая в доктрине предусмотрительно называется не основной, или побочной. Данное положение выглядит логичным и понятным: раз не достаёт у некоммерческих юридических лиц ресурсов для основной деятельности, то пусть зарабатывают. Именно это и отражено в существующем сегодня законодательном концепте, который, однако, предполагается откорректировать в силу обнаружившихся на практике противоречий и нестыковок".

С экономическими гарантиями административно-правового положения общественных объединений тесным образом связаны организационные гарантии. Законодательство достаточно последовательно разграничивает деятельность органов государственной власти и общественных объединений. Согласно закону об общественных объединениях, вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, законодательство регулирует предоставление общественным объединениям налоговых льгот.

Законом устанавливается государственная поддержка некоторых видов общественных объединений, которая может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений, предоставления грантов, государственных заказов и т.п.

Таким образом, государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных преимуществ.

Порядок создания, реорганизации и ликвидации общественных объединений

Согласно общему порядку, общественные объединения создаются по инициативе не менее трех физических лиц, в состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица - общественные объединения. Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов принимаются на съезде или общем собрании. С момента принятия перечисленных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права (за исключением прав юридического лица) и принимает на себя обязанности в соответствии с действующим законодательством.

Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения включают их в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления, а также публикуют списки политических общественных объединений в средствах массовой информации. Круг оснований, по которым может быть отказано в регистрации общественного объединения, ограничен ст. 23

ФЗ «Об общественных объединениях»:

- если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, положениям статей 16, 19, 20, 21 настоящего Федерального закона и законам об отдельных видах общественных объединений;
- если не представлен полный перечень учредительных документов или они оформлены в ненадлежащем порядке;
- если ранее зарегистрировано общественное объединение с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- если органом, регистрирующим общественные объединения, установлено, что в представленных на регистрацию учредительных документах содержится недостоверная информация;
- если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Правоспособность общественного объединения, как юридического лица, возникает с момента его государственной регистрации. Исследование законодательства об общественных объединениях позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время достаточно последовательно определены требования, предъявляемые к учредителям, членам и участникам общественных объединений, а также достаточно четко определена процедура государственной регистрации общественных объединений. Однако, как показывает анализ информационных материалов Минюста России, ряд общественных объединений нарушают предписания законодательства о государственной регистрации юридических лиц. Нарушения, как правило, выражаются в том, что они не информируют орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения. С учетом сложившейся судебной практики, а также рекомендаций Минюста России, при невыполнении общественными объединениями вышеназванного требования, управлениями юстиции по субъектам Российской Федерации готовятся соответствующие иски о ликвидации данных общественных объединений. В настоящее время, по-прежнему, остается актуальной проблема использования рядом общественных объединений

государственной символики на печатях, бланках, удостоверениях своих объединений и т.п.

Порядок реорганизации и ликвидации определяется в ст.ст. 25, 26 ФЗ «Об общественных объединениях». Реорганизация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания, либо в судебном порядке. Государственная регистрация вновь образованного после реорганизации общественного объединения осуществляется в порядке, установленном статьей 21 настоящего Федерального закона. Имущество общественного объединения, являющегося юридическим лицом, переходит после его реорганизации к вновь возникшим юридическим лицам в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации. А имущество, оставшееся в результате ликвидации общественного объединения, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо, если отсутствуют соответствующие разделы в уставе общественного объединения, на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях - решением суда. Решение об использовании оставшегося имущества публикуется ликвидационной комиссией в печати. Таким образом, реорганизация общественного объединения осуществляется по решению съезда или общего собрания. События последних лет наглядно продемонстрировали необходимость создания административно-правового механизма для более жесткого и оперативного пресечения любых форм экстремистской деятельности со стороны общественных объединений. Конституция России, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. "О противодействии экстремистской деятельности", КоАП Российской Федерации и ряд иных нормативных правовых актов направлены на предупреждение и пресечение экстремистской деятельности, однако, как показывает практика, реализация ст. 20.3 КоАП Российской Федерации затруднена тем, что диспозиция данной статьи носит неопределенный характер. В этой связи было бы вполне целесообразно, если бы Верховный Суд Российской Федерации дал официальное разъяснение по порядку применения закона о противодействии экстремистской деятельности и соответствующих статей КоАП Российской Федерации.

Так же общественное объединение может быть ликвидировано по решению съезда (конференции), а также по решению суда в случае грубого нарушения общественным объединением прав и свобод человека и гражданина, а также неоднократного и грубого нарушения Конституции и законодательства Российской

Федерации. Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность. Решение о ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший общественное объединение, для исключения указанного объединения из единого государственного реестра юридических лиц.

Публичный контроль деятельности общественных объединений

Государство практически никогда не упускало из поля своего воздействия общественные объединения. В различные исторические периоды сфера такого воздействия была различна. Контроль деятельности общественных объединений осуществляют различные органы государственной власти. У каждого органа государственной власти имеется своя компетенция в исследуемой сфере государственного управления. Контроль (надзор) относится к числу объективно необходимых явлений общественной жизни и является одним из способов обеспечения правопорядка. Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура РФ. Полномочия органов прокуратуры в сфере осуществления надзора за деятельностью общественных объединений закреплены не только в законодательстве об общественных объединениях, но и в Законе РФ "О прокуратуре".

Так, Закон "О прокуратуре" предоставляет органам прокуратуры широкие полномочия, которые реализуются ими в различных сферах государственного управления, в том числе и в ходе осуществления органами прокуратуры надзора за деятельностью общественных объединений. Прокурор вправе приносить протест на противоречащий закону правовой акт, выносить представление об устранении нарушений закона, принимать решение о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях, а также выносить предостережение о недопустимости нарушений закона. Закон об общественных объединениях наделяет органы прокуратуры дополнительными полномочиями по осуществлению надзора за их деятельностью. Прокуратура наряду с органами юстиции может направлять заявления в суд о приостановлении деятельности общественных объединений. В этом случае приостанавливаются права общественного объединения как учредителя средств массовой информации, такому общественному объединению запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, а также штрафов.

Основным субъектом контроля деятельности общественных объединений, является Минюст России. Данный вывод следует из анализа законодательства об общественных объединениях, а также из анализа положения о Минюсте России. Несмотря на те изменения, которые произошли в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, контрольная функция по-прежнему является важнейшей составной частью работы Министерства юстиции Российской Федерации. Контроль со стороны органов Минюста России за деятельностью общественных объединений начинается уже в процессе регистрации общественных объединений. Кроме того, контроль за деятельностью общественных объединений осуществляется в процессе посещения представителями Минюста проводимых общественными объединениями массовых мероприятий. Одной из эффективных форм контроля за деятельностью общественных объединений является обязанность общественных объединений ежегодно информировать орган, принимающий решение о регистрации общественных объединений, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц.

Кроме органов Минюста России, контроль деятельности общественных объединений осуществляют финансовые органы, органы, осуществляющие экологический, пожарный и санитарно-эпидемиологический контроль (надзор) и др.

Административно-правовой статус благотворительных организаций

Законом об общественных объединениях предусмотрено, что деятельность отдельных видов общественных объединений может быть урегулирована в специальных законах. Первым среди них стал Федеральный закон от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Согласно этому Закону, благотворительная организация должна соответствовать всем основным признакам общественного объединения, определенным Законом об общественных объединениях. Созданная для осуществления социально-приоритетных целей, некоммерческая благотворительная организация должна обладать важнейшим свойством: ее деятельность должна носить бескорыстный характер - безвозмездный или на льготных условиях. Льготные условия означают предоставление благотворителям тех или иных льгот и преимуществ (прежде всего, материального характера), стимулирующие эту разновидность социально-приоритетной деятельности. Однако государственные гарантии - предоставление

налоговых и имущественных льгот - распространяется лишь на благотворительные организации, но не на юридических и физических лиц, являющихся спонсорами благотворительных организаций (ст. 18 Закона о благотворительных организациях).

Благотворительные организации, как и все другие общественные объединения, не вправе перераспределять денежные средства, полученные в результате предпринимательской деятельности, между своими членами или участниками. В соответствии со статьей Закона о благотворительной деятельности, благотворительная организация не вправе использовать более 20% финансовых средств, расходуемых за финансовый год, на оплату труда административно - управленческого персонала. Тем самым подобная форма противоправного перераспределения денежных средств невозможна среди членов или участников благотворительных организаций.

В Законе о благотворительной деятельности, как и в Законе о некоммерческих организациях, не указан орган государственной регистрации благотворительных организаций. Эта процедура должна осуществляться «в порядке, установленном федеральными законами». Административно-правовые отношения возникают в процессе представления благотворительным организациям органами исполнительной власти различных льгот и преимуществ, например передача в собственность государственного имущества. В Законе о благотворительной организации более детально урегулированы формы контроля: орган власти, осуществляющий регистрацию благотворительной организации, вправе контролировать ее финансово-хозяйственную деятельность «по использованию имущества и расходованию средств». Это означает, что подконтрольной может быть вся информация, подтверждающая обязательственно-правовые отношения организации с любыми юридическими и физическими лицами. Помимо активных форм контроля, осуществляемых должностными лицами регистрирующего органа непосредственно на месте, предусмотрены и пассивные формы: благотворительная организация, представляя регистрирующему или налоговому органу годовой отчет о своей деятельности, инициирует и возникновение административно-правовых отношений. Помимо контроля регистрирующего органа за финансово-хозяйственной деятельностью благотворительных организаций важное место отводится контролю налоговых органов, которые контролируют источники доходов организаций, размеры получаемых ими средств и уплату налогов. В данном случае контрольная деятельность регистрирующих и налоговых органов во многом идентична: ее объектом является все та же информация об общественно-правовых

отношениях благотворительных организаций. Очевидно, что все виды финансового контроля должна осуществляться налоговыми органами.

Таким образом, очевидны различия в правовой регламентации деятельности общественных объединений в базовом Законе об общественных объединениях и в принятых позднее законах об отдельных видах общественных объединений. Статус отдельных видов юридических лиц, например, производственных кооперативов, весьма напоминает правовое положение общественных объединений. Однако данная форма совместной деятельности граждан преследует основной целью извлечение прибыли, что совершенно неприемлемо для статуса некоммерческих объединений. Конечно, могут приниматься специальные законы об отдельных видах объединений, но их соответствие предписаниям базового Закона об общественных объединениях обязательно. Однако фактически этот принцип не всегда соблюдается.

Административно-правовой статус религиозных общественных объединений

В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации и Закона РФ от 26,09.1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹³, каждый гражданин имеет право на свободу совести и свободу вероисповедания.

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, а также обладающее соответствующими этой цели признаками:

- вероисповедание определенной религии;
- совершение богослужений и иных религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Однако запрещается создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и муниципальных организациях. Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и без приобретения правоспособности юридического лица. Религиозная организация действует на основании устава,

который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства Российской Федерации. Религиозные объединения отделены от государства. Государство, его органы и должностные лица не имеют права вмешиваться:

- 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 свободу вероисповедания.

Государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит закону.

Религиозное объединение создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институционной 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. Также религиозное объединение 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 помощь.

Религиозные объединения вправе:

- основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества);
- проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы;
- производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы и иные предметы

религиозного назначения;

- пользоваться исключительным правом учреждения организаций, издающих богослужебную литературу и производящих предметы культового назначения;
- осуществлять благотворительную деятельность, как непосредственно, так и путем учреждения благотворительных организаций;
- создавать культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, а также учреждать средства массовой информации;
- создавать учреждения профессионального религиозного образования (духовные образовательные учреждения) для подготовки служителей и религиозного персонала;
- устанавливать и поддерживать международные связи и контакты;
- религиозные объединения обладают правом собственности на имущество, а также они вправе осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия.

Надзор за исполнением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры. Орган, зарегистрировавший религиозную организацию, осуществляет контроль за соблюдением ею устава относительно целей и порядка ее деятельности. Лица, виновные в нарушении законодательства о свободе совести, могут быть субъектами нарушений законодательства о свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, что влечет за собой уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством.

Таким образом, нормами административного права регулируются следующие общественные отношения в сфере конфессиональной деятельности:

- . При определении статуса религиозной организации в качестве юридического лица. Необходимым условием гражданской и административной правоспособности религиозного объединения является государственная регистрация, а в некоторых случаях и наделение организации правомочиями лицензиата;
- . В процессе ликвидации конфессионального объединения, запрета его деятельности или контроля за ним. В качестве особой разновидности контрольных функций можно рассматривать обязанность зарегистрированного

(централизованного или местного) религиозного объединения ежегодно представлять в орган юстиции сведения о продолжении своей деятельности;

. При наделении религиозных организаций правом собственности на культовые здания и сооружения;

. При осуществлении священнослужителем светских прав и обязанностей, прежде всего воинской обязанности. Глава государства наделяется правом представлять священнослужителям отсрочку от призыва на воинскую службу и освобождать от воинских сборов в мирное время;

. При осуществлении религиозных обрядов и церемоний. Речь идет о порядке осуществления обрядовой деятельности в пенитенциарных учреждениях, Вооруженных Силах РФ и ведомственных воинских формированиях.

Органы исполнительной власти контролируют соответствие федеральному законодательству внутренних установлений религиозных организаций, прежде всего уставов. Так же исполнительная власть взаимодействует с конфессиональными объединениями при определении статуса учреждений религиозного образования. Религиозное образование или его основы могут быть получены не только в учреждениях конфессионального образования, но и в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Заключение

Рассматривая общественные объединения как один из субъектов административного права, следует подчеркнуть, что это один из фундаментальных конституционно-правовых институтов. Нормы об общественных объединениях содержатся в ч. 4, 5 ст. 13; ч. 2 ст. 19; ч. 1 ст. 30; ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации. В этих статьях дана общая характеристика общественных объединений как субъекта российского права. Более развернутая характеристика общественных объединений как субъекта административного права содержится в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», являющимся базовым законом, регламентирующим организацию, статус и деятельность общественных объединений; а также в других федеральных законах, нормативно-правовых актах, а также уставах союзов, ассоциаций и иных

объединений граждан. Действующее законодательство РФ регламентирует деятельность системы общественного объединения. Оно закрепляет статус союзов общественных объединений и субъектов, входящих в их системы. «Новое законодательство РФ об общественных объединениях нуждается в более четком разграничении функций объединений и органов государства». Основные принципы их взаимоотношений урегулированы действующим в настоящее время Законом об общественных объединениях.

Следует отметить, что различия видов общественных объединений носят формальный характер, что подтверждает отсутствие каких бы то ни было указаний о статусе структурных подразделений. Хотя Законом предусмотрены четыре вида таких подразделений, он не определяет различия в правовом положении организации, отделения, филиала и представительства. Решение этой проблемы имеет важнейшее практическое значение, поскольку от наличия подразделений на территории России зависит факт государственной регистрации объединения в органах юстиции.

Очевидны противоречия базового Закона об общественных объединениях и законов об отдельных общественных объединениях, а также противоречия нормативно-правовых актов субъектов федерации, издаваемых по вопросам совместного ведения с центральной властью, и федеральных законов.