

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

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 множится из года в год.¹

«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».²

Основа правового статуса общественных объединений – конституционная норма о праве граждан на объединение и гарантированную свободу деятельности общественных формирований.³

Сложившаяся система общественных объединений практически охватывает все стороны жизни общества. Условно их можно классифицировать по сфере деятельности (политические, экономические, социальные, культурные, спортивные и др.) и территории (общероссийские, межрегиональные, региональные, местные, международные) и т. д. По организационно-правовым формам объединения можно классифицировать как: организации, движения, фонды, общественные учреждения и органы общественной самодеятельности, которые можно в свою очередь подразделять на централизованные и нецентрализованные. По числу участников они делятся на массовые и элитарные, а по характеру – фиксированное и нефиксированное членство.⁴ Следует принять во внимание и тот факт, что помимо упомянутых общественных объединений, немало и таких, которые не обращались за регистрацией или, получив отказ, действуют по существу нелегально.

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 субъектов российского права.

Более развернутая и конкретизированная характеристика общественных объединений как субъекта, в частности, административного права содержится в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» № 21, ст. 1930, других федеральных законах, нормативно-правовых актах, а также в уставах союзов, ассоциаций и иных объединений граждан.¹

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон об общественных объединениях, другие законы РФ образовали законодательную базу общественных объединений. Ее, в частности, составляют законы об отдельных видах общественных объединений: «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996г.; «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г.; «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. и др.

I. Общественные объединения как субъекты административного права

1. Понятие общественного объединения

«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».¹ 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.²

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.³

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.⁴

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.¹

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 съезд (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.²

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 съезд (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.¹

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.²

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.³

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.¹

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».²

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».³

2. Общественные объединения и исполнительная власть

Специфика общественного объединения как субъекта административного права проявляется во взаимоотношениях объединения с государственными органами, прежде всего, с органами исполнительной власти.

В процессе организационного оформления статуса объединения и наделения его правами и обязанностями юридического лица возникают регистрационные отношения. Субъектами административных отношений в этом случае, с одной стороны, выступает федеральное Министерство юстиции или его территориальные органы в субъектах Федерации, а с другой – учредители общественного объединения: физические или юридические лица, ходатайствующие о предоставлении объединению статуса юридического лица. Регистрационные отношения носят факультативный характер – деятельность объединения в

соответствии с Федеральным законом об общественных объединениях не обусловлена фактом государственной регистрации. Такие отношения не возникают, если учредители не желают наделить объединение правоспособностью юридического лица.¹ Следует отметить, что общественные объединения несут ответственность за противоправные действия независимо от того, зарегистрированы они или нет, в соответствии со ст. 41 Закона об общественных объединениях.²

Основополагающее значение в статусе общественных объединений как субъектов административно-правовых отношений имеют их взаимоотношения с государством, его органами и должностными лицами. Закон об общественных объединениях вносит свои особенности в разрешение этой проблемы. Конституционное понимание взаимоотношений объединений и добровольности членства в них.³ Закон об общественных объединениях лишь декларирует запрет на вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность объединений, но фактически допускает его многообразные правовые формы.

Недостаточная конкретность содержания регистрационных отношений создает основу для злоупотреблений должностных лиц, - Законом об общественных объединениях предусмотрено восемь юридических оснований для отказа в регистрации, минимум два из которых содержат признаки, подавляющие различное толкование соответствующей нормы.¹

Закон содержит декларативные положения о противоправности создания и деятельности объединений, цели и действие которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, подрыв безопасности государства и т. п. Обычно эти понятия в бытовом понимании идентифицируются с доктриной «фашизма», но и ее признаки не закреплены правом. В любом случае, ограничение деятельности общественных объединений или, тем более, отказ в регистрации на основе вышеуказанных положений учредители вправе расценивать в качестве злоупотребления должностного лица.

Неубедительным с правовой точки зрения является отказ в регистрации объединения, если его название оскорбляет национальные и религиозные чувства граждан. По существу, такая регистрация допускается в случае, если признаки, расцениваемые в качестве противоправных, содержатся в уставе общественного объединения и не отражены в его наименовании.²

Регистрационные отношения возникают также и в случае изменений и дополнений уставов общественных объединений, что сопряжено со значительными для них трудностями. Едва ли целесообразно представлять повторно сведения об учредителях объединения и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов, если их персональный состав остался неизменным.³

Административно-правовые отношения возникают также в процессе осуществления контрольных полномочий органов юстиции за соответствием деятельности общественных объединений их уставным целям, а также финансовыми органами – в соответствии с их компетенцией. В этом случае предусмотрено лишь право органов, осуществляющих контроль, запрашивать распорядительные документы объединений, однако законом не закреплена обязанность по их предъявлению, а также ответственность объединений в связи с отказом в ходатайстве контрольных органов. Таким образом, содержание контрольных полномочий государственных органов весьма неопределенно.

Осуществление контрольных полномочий органами юстиции сопряжено и с объективными трудностями. Проведение всеобщего контроля за деятельностью общественных объединений, как это предусмотрено Законом, фактически несовместимо с материально-техническим и кадровым потенциалом органов юстиции.

Закон предусматривает и другой метод реализации органами юстиции своих контрольных полномочий. Такие органы «вправе направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях».¹ В данном случае Закон не уточнил, какие именно мероприятия имеются в виду. Государственные органы вправе осуществлять контроль далеко не во всех сферах деятельности объединений. К числу неподконтрольных полномочий относятся творческие мероприятия, фестивали, научные симпозиумы и тому подобные акции объединений, действующих в сфере культуры. Возможны попытки органов юстиции контролировать и эти мероприятия будут представлять собой нарушение одного из основополагающих конституционных прав граждан – прав на свободу творческой деятельности.² Органы юстиции вправе и обязаны контролировать лишь мероприятия, осуществляемые руководящими и контрольно-ревизионными органами объединений.

Законом предусмотрено два случая применения органами юстиции санкций к общественным объединениям, допустившим противоправные действия:

- Выявление нарушения законодательства Российской Федерации;
- Совершение действий, противоречащих их уставным целям.

Таким образом, органы юстиции вправе осуществлять функции, свойственные судебным органам. К ним относятся, прежде всего, толкование законов и применение санкций, влекущих те или иные правовые последствия, которые могут наступить только, когда письменные предупреждения выносились дважды, причем объединение не обжаловало их в судебном порядке (по решению суда деятельность объединения может быть в этом случае приостановлена).¹

Приостановление деятельности общественного объединения и его ликвидация представляют собой два взаимосвязанных процессуальных действия, различающихся по содержанию возникающего правоотношения. Если полномочиями в сфере приостановления деятельности объединений обладают органы юстиции и прокуратура, то ходатайства о ликвидации объединений могут быть возбуждены только по заявлению Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров субъектов Федерации.²

Приостановление деятельности общественного объединения не влечет за собой запрет предпринимательской или производственно-творческой деятельности, тогда как факт ликвидации означает утрату всех правомочий юридического лица.

Очевидны различия в содержании контрольных и надзорных функций. Надзор за соблюдением законов общественными объединениями является исключительной прерогативой прокуратуры. Понятие «контроль» значительно уже по содержанию, поскольку осуществление контрольных функций органами юстиции призвано подтвердить соответствие деятельности общественных объединений их уставным целям.

Контрольные полномочия органов юстиции не связаны с фактом регистрации. В соответствии с Законом об общественных объединениях принятие решений о создании объединения, утверждении его устава и о формировании его руководящих и контрольно-ревизионных органов, означает, что объединение несет все права за исключением прав юридического лица, и принимает на себя все обязанности, предусмотренные действующим законодательством об общественных объединениях. Следовательно, контрольные полномочия органов юстиции могут осуществляться с момента создания объединения. В этот же день объединение возлагает на себя следующие обязательства перед органами юстиции:

- ежегодно информировать органы юстиции о продолжении своей деятельности, указывать все изменения своих реквизитов и изменения в персональном составе руководящих органов;
- представлять по запросу органа юстиции решения руководящих органов и должностных лиц, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в том же порядке и объеме, в каком они предоставляются в налоговые органы;
- всемерно содействовать должностным лицам органов юстиции в осуществлении их контрольных полномочий, допускать их на проводимые мероприятия.¹

В случае совершения общественным объединением, в том числе не зарегистрированным в органах юстиции, нарушения законодательства оно несет установленную законом ответственность. При нарушении законодательства общественными объединениями, не зарегистрированными в органах юстиции, ответственность за совершенные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений. При совершении объединениями деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.²

3. Права и обязанности общественных объединений

Для осуществления уставных целей объединение имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- принимать участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законодательством;
- проводить собрания, митинги, 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;
- 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).

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.¹

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 объединения о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях объединения и сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;
- представлять по запросу органа, регистрирующего объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, предоставляемых в налоговые органы;
- допускать представителей органа, регистрирующего объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия, а также оказывать содействие представителям регистрирующего общественного объединения, в ознакомлении с деятельностью объединения.

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствовать этим целям.¹

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

II. Административно-правовой статус некоммерческих организаций

1. Понятие некоммерческой организации

Правовое положение некоммерческой организации во многом идентично статусу общественного объединения. В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»¹ некоммерческими являются организации, не ставящие в качестве основной цели деятельности извлечение прибыли и не распределяющие прибыль между участниками. Это является важнейшей особенностью любого общественного объединения.

Другая особенность статуса некоммерческой организации заключена в осуществлении социально-приоритетных задач. Основная цель функционирования любой некоммерческой организации – удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан. Закон об общественных объединениях отождествляет понятие некоммерческой организации и общественного объединения (ст. 5), – на это указывают идентичные способы создания и цели организаций и общественных объединений.

В то же время имеются и принципиальные различия между базовым Законом об общественных объединениях и Законом о некоммерческих организациях в правовой регламентации деятельности некоммерческих объединений. Прежде всего, Закон о некоммерческих организациях практически не допускает деятельности организации без ее государственной регистрации, а Законом об общественных объединениях предусмотрена возможность факультативного режима регистрационных отношений: объединение самостоятельно решает проблему участия в административно-правовых отношениях с органами юстиции, при этом допускается и альтернативный вариант – общественное объединение вправе функционировать без государственной регистрации и не обладать

полномочиями юридического лица. В данном случае очевидны противоречия законов. Следовательно, так и не решена проблема юридической основы регистрации: подлежат ли некоммерческие организации регистрации как общественные объединения, либо они регистрируются на общих для всех юридических лиц основаниях, в порядке предусмотренным статьей 51 ГК РФ.¹

Некоммерческие организации вступают в административно-правовые отношения в процессе создания, реорганизации или ликвидации. Субъектом таких отношений являются физические или юридические лица, ходатайствующие о создании некоммерческой организации, либо об изменении ее статуса, и федеральный орган исполнительной власти, на который возложены функции регистрации организации. В отношении религиозных общественных организаций эти функции осуществляется федеральным Министерством юстиции или его территориальными органами в субъектах Федерации.

Отношения некоммерческих организаций и органов государственной власти во многом обусловлены присущим организациям социально-приоритетным функциям.

Органы государственной власти вправе представлять организациям льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей, полностью или частично освобождать их от платы за пользование федеральным и муниципальным имуществом, предоставлять иные преимущества и льготы.²

Формы осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций лишь в самом общем виде определены Законом. Среди органов исполнительной власти, которым организации обязаны представлять информацию о своей деятельности, специально указаны лишь органы государственной статистики и налоговые органы, но очевидно, что их перечень значительно шире. В частности, в некоторых случаях контрольные функции в этой сфере осуществляют органы юстиции, органы внутренних дел и органы безопасности. Формы и методы осуществления контрольных органов, перечень предоставляемой им информации определены Законом о некоммерческих организациях. Им урегулированы в основном имущественные и иные гражданско-правовые проблемы: взаимоотношения органов государства и некоммерческих организаций так и не были должным образом регламентированы.¹

2. Административно-правовые отношения в сфере деятельности профессиональных союзов

Среди общественных объединений особый статус имеют профессиональные союзы. Дефиниции «профсоюз» и «некоммерческая организация» во многом схожи. Это объединения, имеющие своей целью обеспечение и защиту социально-приоритетных интересов создавших их физических лиц. Граждан, объединившихся в профсоюз, связывает общность производственных и профессиональных интересов. Статус профсоюзов напоминает правовое положение многих видов объединений, поскольку в уставах практически всех из них (творческих союзов, землячеств, благотворительных и молодежных организаций, религиозных объединений) предусмотрена та или иная организация социально-правовой защиты трудовых прав и интересов физических лиц. Профсоюзы могут быть созданы только в форме организации.

Среди административно-правовых отношений в деятельности профсоюзов особое значение имеют их взаимоотношения с органами исполнительной, законодательной и судебной власти. Статья 5 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г.¹ закрепляет принцип независимости профсоюзов в своей деятельности от органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Законом социально предусмотрено, что профсоюзы не подотчетны и не подконтрольны указанным органам. Запрещается вмешиваться этим органам и их должностным лицам в деятельность профсоюзов в тех случаях, когда это «может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности».

Профсоюзы и их члены зависят от органов законодательной власти: ее предписания, воплощенные в форме федерального закона или закона субъекта Федерации, обязательны для исполнения всеми его членами, а в некоторых случаях (например, Кодекс законов о труде) непосредственно затрагивают статус профсоюзов, компетенцию его органов, права и обязанности их членов.¹ В процесс законодательной регламентации, допускаются некоторые ограничения прав профсоюзов, например, при реализации гражданами, объединенными в профсоюз, своего права на забастовку и иные виды коллективного протеста против действий работодателей (см. ст. 31 и ч. 4 ст. 37 Конституции).

Законодательство об общественных объединениях предусматривает особые формы регистрационных отношений, возникающих между лицами, ходатайствующими о создании профсоюза, и органов юстиции. Законом о профсоюзах предусмотрена уведомительная государственная регистрация: профсоюзы, объединения, первичные профсоюзные организации в течение месяца со дня образования направляют в Минюст России или его территориальные органы необходимые документы, после чего последний обязан их зарегистрировать. Базовым Законом об общественных объединениях была предусмотрена процедура отказа объединению в регистрации по тем или иным правовым основаниям, В соответствии с частью 1 статьи 8 Закона о профсоюзах отказ в их регистрации не допускается, однако часть 2 этой статьи все же предусматривает возможность отказа органов юстиции в регистрации либо уклонения от нее и обжалования этих действий в судебном порядке. «Тем самым действия, признанные Законом противоправными, этим же правовым предписанием квалифицируются в качестве легитимных! Недостатком Закона о профсоюзах как раз и является то, что он предусматривает процедуру и правовые основания для отказа профсоюзам в государственной регистрации».²

Осуществление профсоюзами своих прав, закрепленных Законом, представляет собой наиболее распространенную форму взаимоотношений профсоюзов и исполнительной власти.

Субъектами административно-правовых отношений в данном случае являются работодателя в лице руководителя органа исполнительной власти и соответствующих должностных лиц и представитель профсоюзного органа. Возникающие в этой сфере общественные отношения имеют все признаки административно-правовых. Прежде всего, они характеризуются неравенством сторон. Субординация проявляется в том, что Законом предусмотрены права профсоюзов в их взаимоотношениях с работодателем, и обязанности последних удовлетворить эти права. Органы государственной власти любого уровня обязаны согласовать с профсоюзами проекты законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников. Та же обязанность распространяется и на органы исполнительной власти при разработке ими проектов соответствующих нормативно-правовых актов.

Законодательством предусмотрены отдельные виды нормативных актов органов исполнительной власти, требующих согласования с профсоюзом в процессе не только их разработки, но и осуществления. Среди них акты, предусматривающие ликвидацию предприятия, учреждения, либо его подразделений.¹

Процесс ликвидации может происходить как по инициативе самого профсоюза, так и по инициативе органов судебной власти, включая и органы прокуратуры России.

Особый статус в сфере исполнительной власти не свойствен взаимоотношениям профсоюзов с органами судебной власти, включая и органы прокуратуры. Последние вправе осуществлять контроль и надзор за их деятельностью, причем их полномочия не ограничены какой-либо определенной сферой, как это предусмотрено Законом о профсоюзах в случае осуществления контрольных функций органами исполнительной власти.²

3. 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».¹ 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 (см. ст. 18 Закона о благотворительных организациях).²

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.

Основания возникновения и прекращения административно-правовых отношений, субъектов которых являются благотворительные организации, во многом такие же, как и у некоммерческих организаций и профсоюзов. 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».¹

Это означает, что подконтрольна 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.¹

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.²

Конечно, могут принимать специальные законы об отдельных видах объединений, но их соответствие предписаниям базового Закона об общественных объединениях обязательно. Однако фактически этот принцип не всегда соблюдается.³

III. Административно-правовой статус религиозных общественных объединений

1. Законодательная регламентация деятельности религиозных общественных объединений. Взаимоотношения органов юстиции и религиозных общественных объединений.

Итогом длительного развития мировой религиозно-философской мысли, как известно, стало формирование церкви как политического института гражданского общества. Несмотря на то, что светский характер Российского государства исключает возможность влияния церкви на политическую жизнь общества, вопрос о свободе совести, ее правовом регулировании постоянно находится в нашей стране в центре внимания властных структур: государства, его органов политических партий.¹ Согласно ст. 14 Конституции РФ Российская Федерация объявлена светским государством: «Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства». Правовое положение церкви до недавнего времени регулировалось российским законом о свободе вероисповеданий от 25 октября 1990 г.² Принятие Закона «О свободе совести и религиозных объединениях»³ ознаменовало новый этап развития церковно-государственных отношений в России. За прошедшие с 1990 года время произошли глубокие изменения в политической и социально-экономической сферах общества, во многом предопределившие содержание нового закона.

Если в качестве основных задач прежнего закона стояли высвобождение религии от уз государственной опеки и предоставление гражданам возможности свободно исповедовать веру, нынешний закон идет дальше в регулировании религиозной жизни и закрепляет ряд принципиальных положений в области взаимодействия государства и конфессий. Внимание государства к организованным формам религиозной деятельности прослеживается уже непосредственно из названия закона.

«Анализ обсуждаемого закона позволяет говорить о том, что Россией избрана своя особая модель взаимоотношений политической власти и конфессий, отличающихся от распространенных в мире режимов государственной церкви. Концептуальным основанием отношений государства и религиозных объединений в России выступила идея культурно-исторической избирательности, состоящая в предоставлении преимуществ конфессиям по признаку их особой культурной и исторической значимости».¹ В преамбуле признается особая роль православия в «истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры», заявляется об уважительном отношении к христианству, исламу, буддизму, иудаизму и другим религиям, составляющим «неотъемлемую часть исторического наследия народов России».²

Лейтмотив Федерального закона от 26 сентября 1997 г. заключается в закреплении превентивных полномочий правоохранительных органов: государственная власть заинтересована в предоставлении возможной противоправной деятельности так называемых «тоталитарных сект», исключающих добровольную основу членства и препятствующих выходу граждан из религиозного объединения. Механизм государственной разрешительной политики, воплощенной в полномочиях федеральных министерств и ведомств по регистрации, лицензированию и контролю, призван предотвратить причинение имущественного и морального вреда приверженцам различных вероисповеданий. В этом состоит основное отличие Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от аналогов национальных систем законодательства многих зарубежных государств, исключающих любые формы воздействия исполнительной власти на процесс создания конфессионального объединения, когда правоохранительные органы лишь констатируют факты преступных действий.³

В процессе государственной регистрации религиозных объединений, осуществления ими полномочий юридического лица, контроля органов юстиции за деятельностью религиозных объединений и их ликвидации возникают административно-правовые отношения.

Религиозные объединения могут быть созданы в форме религиозных групп и религиозных организаций. Правоспособностью юридических лиц обладают только зарегистрированные в органах юстиции религиозные организации. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г., так же как и базовый Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., определяет статус факультативного и императивного режимов регистрационных отношений, и их различия обусловлены намерениями лиц, создавших религиозную группу. В случае, если целями создания такой группы являются последующая регистрация и получение статуса религиозной организации, инициаторы ее образования обязаны уведомить о деятельности группы муниципальные органы. Факультативный режим регистрационных отношений, таким образом, распространяется на религиозные группы, учредители которых не намерены ходатайствовать в органах юстиции о предоставлении им статуса юридического лица, и обязательная государственная регистрация предусмотрена лишь для объединений, созданных в форме религиозной организации.

Регистрации в Министерстве юстиции РФ подлежат только централизованные религиозные организации, имеющие местные религиозные организации на территории двух или более субъектов Федерации, а все остальные организации регистрируются территориальными органами юстиции. Для осуществления императивных регистрационных отношений решающее значение имеет временной ценз деятельности религиозного объединения на территории Российской Федерации.

Статус общероссийского религиозного объединения распространяется только на централизованные религиозные организации, которые действуют на территории России на законных основаниях не менее 50 лет к моменту обращения организации в орган юстиции с заявлением о государственной регистрации. Учредители местной религиозной организации обязаны подтвердить в органе юстиции факт своей деятельности на соответствующей территории в течение не менее 15 лет. Этот временной ценз не распространяется на местные религиозные организации, которые действовали в составе централизованной религиозной организации до о государственной регистрации. Характерно, что законом предусмотрено подтверждение учредителями общероссийского религиозного объединения своей деятельности на законных основаниях в течение всего периода временного ценза.¹

Для административно-правовых отношений, возникающих в сфере деятельности религиозных объединений, характерно сочетание различных видов разрешительной политики. Созданию централизованной религиозной организации

свойственна особая периодичность регистрационных отношений: на первом этапе государственной регистрации подлежат местные организации, только после ее завершения учредители вправе ходатайствовать о регистрации централизованной организации. Для получения такого статуса необходимо подтвердить наличие трех местных организаций, поэтому процедура государственной регистрации как минимум подразделяется на четыре этапа. В случае последующего расширения деятельности централизованной религиозной организации, например при учреждении ею новых местных организаций, регистрационные отношения между органом юстиции и учредителями возникают вновь. Для создания конфессиональными объединениями учреждений профессионального религиозного образования необходимо сочетание двух различных видов разрешительной политики. Такие учреждения подлежат государственной регистрации в органе юстиции в качестве религиозного объединения, и для получения права осуществления образовательной деятельности необходима также выдача лицензии Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации.

Заключение

Статус общероссийской религиозной организации, предусмотренный Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г., отличается от правового положения общероссийского объединения, создаваемого в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. Несмотря на то, что религиозная организация представляет собой разновидность общественного объединения, процедура государственной регистрации религиозных объединений существенно упрощена.