

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Государственный контроль деятельности общественных
объединений в Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 4 курса 431 группы
направления (специальности)
направления 40.03.01 "Юриспруденция"
юридического факультета
Варакиной Анны Сергеевны

Научный руководитель

доцент, к.п.н., _____
должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Е.В. Бердникова
инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., _____
заслуженный юрист РФ
должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Г.Н.Комкова
инициалы, фамилия

Саратов 2017 год

Введение. Об актуальности и значимости общественных объединений также свидетельствует повышенное в последние годы внимание законодателя к деятельности некоммерческих организаций в целом и общественных объединений в том числе. Об этом свидетельствует принятие Федерального закона от 20 июля 2012 года N 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», положения которого вызвали массу дискуссионных вопросов.

Принятые изменения коснулись, в основном, урегулирования деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности. Согласно закону, финансируемые из-за рубежа некоммерческие организации должны самостоятельно регистрироваться в Минюсте в качестве "иностранного агента". Также предусматривается ведение реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Целью исследования является изучение системы государственного контроля в целом и организации текущего контроля деятельности общественных объединений, осуществляемого органами Министерства юстиции Российской Федерации и Прокуратуры Российской Федерации, а также предложение мероприятий по совершенствованию контроля.

Указанная цель достигается решением следующих задач:

- Выявления содержания понятий «контроль» и «надзор» и их соотношения с точки зрения различных научных взглядов на толкование данных терминов.
- Исследования правового статуса общественных объединений как объекта контрольно-надзорной деятельности государства;

- Анализа нормативных правовых актов и исследовать особенности функционирования государственных органов, его контрольной и надзорной деятельности в отношении общественных объединений и определение их полномочий, а также практику их применения.

Структура дипломной работы обусловлена поставленными целями и задачами и состоит из введения, двух глав: «Контроль деятельности общественных объединений в структуре государственной деятельности» и «Система органов государственного контроля деятельности общественных объединений», объединяющие пять параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы. В первой главе «Контроль деятельности общественных объединений в структуре государственной деятельности» отмечено, что контрольно-надзорная функция, являясь одной из функций государства, реализуется посредством соответствующего государственного аппарата, наделенных в правовом порядке государственно-властными полномочиями. Иначе говоря, формой реализации государственной контрольно-надзорной функции выступает соответствующая деятельность уполномоченных государственных органов и их должностных лиц.¹ И в этом значении контрольно - надзорная функция, прежде всего, относится именно к функциям государственных органов, и осуществляется в рамках ряда функций по обеспечению стабильности и безопасности существующего строя, охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка и т.д.

Из-за отсутствия в российском законодательстве сущностного различия в использовании понятий «контроль» и «надзор», общим для которых является реализация административно-властных полномочий государства в обеспечении исполнения обязательных требований, регулирующих правовые

¹ Бобченко В.А. К вопросу о понятии контрольно-надзорных функций государства // ЭГО: Экономика, государство, общество. 2014. №3.

отношения в соответствующих сферах деятельности. Следовательно, и в доктрине не сложилось единообразного понимания данных терминов. В научной литературе используются понятия «контроль» и «надзор» как в качестве самостоятельных определений, так и в качестве синонимов. В некоторых исследованиях говорится только о контроле, в других - о контроле и надзоре. Одни ученые полагают, что надзор есть разновидность контроля, другие выделяют надзорную деятельность как самостоятельную, третьи вообще не разделяют контроль с надзором, рассматривая их как идентичные. Среди тех, кто поддерживает первую точку зрения, следует назвать таких виднейших ученых - административистов, как Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов, Н.Г. Салищева и др.

В большинстве своем ученые полагают, что употребление терминов «контроль» и «надзор» как синонимов является ошибочным, так как, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты. Но вместе с тем, исследователи констатируют, что государственный контроль и надзор имеют общие черты:

- 1) объектом как надзора так и контроля является законность в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления коммерческих и некоммерческих организаций;
- 2) процесс наблюдения и контроля состоит в постоянном и систематическом наблюдении за деятельностью поднадзорных и подконтрольных организаций;
- 3) для органов контроля и органов надзора характерно применение определенных мер принуждения, но лишь в пределах своей компетенции;
- 4) общая цель надзора и контроля – поддержание в обществе и государстве законности и правопорядка.

На основании изложенного можно сделать вывод о сущностном единстве контроля и надзора, в связи с чем контрольно-надзорную деятельность следует рассматривать в качестве единой функции государственной власти, реализуемой посредством государственного аппарата, и одно из основных направлений деятельности государственных органов по проверке законности и эффективности действий и решений субъектов правоотношений в сфере их компетенции. Представляется справедливой точка зрения, согласно которой надзор является специфической разновидностью контроля, направленной на обеспечение соблюдения законности.

Характеризуя общественные объединения граждан как объект контрольно-надзорной деятельности государства следует отметить, что свое право на создание общественных объединений граждане реализуют как путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения. Данная дефиниция раскрыта в ст. 5 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" согласно которой общественное объединение - это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, которое создано по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.² Как видно из законодательного определения, в нем перечислены характерные для такого объединения признаки. Один из них указывает на некоммерческий характер деятельности, и нашел отражение в статье 6 Федерального закона "О некоммерческих организациях" касающейся правового статуса всех общественных объединений, которая гласит, что по своему правовому статусу все общественные объединения относятся к некоммерческим организациям.

² Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // СЗ РФ.1995. № 21. ст. 1930; СЗ РФ.2016. № 23. ст. 3303.

Учредители общественных объединений свободны в выборе различных организационно-правовых форм, руководствуясь целью, для которой оно создается. В Российской Федерации допускается создание общественных объединений в виде: общественной организации, общественного движения, общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности и политической партии. И несмотря на многообразие организационно-правовых форм общественных объединений и их различий по целям, сферам и территории деятельности объединяет их конституционное закрепление равенства общественных объединений перед законом. Выражается оно, во-первых, в равенстве их прав и обязанностей в общественной и хозяйственной деятельности, закрепленных в Конституции и Законе об общественных объединениях и других нормативных правовых актах; во-вторых, в равенстве общественных объединений в их отношениях с государством и его органами.

Для создания общественного объединения достаточно инициативы трех учредителей - физических лиц, достигших 18 лет. И в зависимости от выбранной формы объединений количество учредителей может варьироваться и предусматриваться специальными нормативным актом касающимся этого вида объединения. А также среди учредителей могут быть и юридические лица - общественные объединения. Среди прав общественных объединений – возможность свободно распространять информацию о своей деятельности, которая гарантируется ст. 29 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право свободно получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Кроме того, закон предоставляет возможность для участия общественных объединений в законотворческой деятельности, в выработке властных решений органов государственной власти и органов местного самоуправления. В число прав общественных объединений входит право на проведение таких массовых мероприятий, как собраний, митингов, демонстраций, шествий и

пикетирования, гарантируемые ст. 31 Конституции Российской Федерации. Общественные объединения могут выступать учредителями СМИ, как самостоятельно, так и совместно с государственными органами и осуществлять издательскую деятельность. Учредителем СМИ не может выступать общественное объединение, деятельность которого запрещена законом. Общественные объединения защищают права не только своих членов и участников, но и права большой группы граждан, интересы которой совпадают с целевыми установками объединения. При этом используют как судебные, так и несудебные способы защиты интересов граждан. В числе прав общественных объединений важное место занимает право участвовать в выборах и референдумах.

Общественные объединения обязаны соблюдать законодательство РФ, нормы и принципы международного права, ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества и информировать орган, регистрирующий объединение, о продолжении своей деятельности, допускать представителей этого органа на проводимые мероприятия, оказывать им содействие в ознакомлении с деятельностью объединения и др.

Во второй главе «Система органов государственного контроля деятельности общественных объединений» определены формы и методы контрольной деятельности. К числу основных относятся:

1) проверка на соответствие деятельности общественных объединений и их структурных подразделений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, уставным целям (проводятся Министерством юстиции Российской Федерации и территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации);

2) посещение мероприятий, проводимых общественными объединениями;

3) направление запросов в органы государственной власти и органы местного самоуправления о представлении необходимых сведений, связанных с уставной деятельностью общественных объединений;

4) направление запросов в общественные объединения о представлении в регистрирующий орган юстиции предусмотренных законом документов и информации о деятельности общественного объединения.

Министерство юстиции и его территориальные органы выполняют целый ряд функций по оказанию содействия правоохрнительным органам, в первую очередь в сфере правового обеспечения их деятельности. Органы юстиции осуществляют ряд полномочий правоприменительного характера в сфере регулирования отношений государства с общественными организациями.

Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы предоставляют государственную услугу по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий, торгово-промышленных палат, религиозных организаций, иных юридических лиц при создании, реорганизации, ликвидации некоммерческих организаций, внесении в их учредительные документы изменений, при внесении в Единый государственный реестр юридических лиц сведений (изменений в сведения) о некоммерческих организациях.³ Соответственно, в отношении межрегиональных, региональных и местных общественных объединений заявитель обращается в территориальные органы Минюста России, для общероссийских и

³ Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций: Приказ Минюста РФ от 30 декабря 2011 г. N 455.

международных общественных объединений услуга предоставляется центральным аппаратом Минюста России.

Минюст России (его территориальные органы) осуществляет федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, зарегистрированных в качестве юридических лиц в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом специального порядка государственной регистрации, установленного Законом № 7-ФЗ и иными специальными законами. Министерству юстиции Российской Федерации также отводится полномочие по контролю, предметом которого является соответствие деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, а также осуществляется контроль за соблюдением ими законодательства Российской Федерации.⁴ Целью данной функции является выявление и пресечение нарушений некоммерческими организациями нормативных правовых актов Российской Федерации путем применения мер, предусмотренных законодательством. Министерство юстиции РФ проводит большую работу по ведению реестров, среди которых реестр зарегистрированных некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций; реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций; реестр представительств иностранных религиозных организаций, открытых в Российской Федерации; государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

⁴ Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций: Постановление Правительства РФ от 11.07.2012 N 705 (ред. от 23.12.2014) // СЗ РФ. 2012. N 29, ст. 4130;

На Министерство юстиции РФ также возложена обязанность ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, требования к ведению и содержанию которого устанавливается Приказом Минюста России от 30.11.2012 № 223.

Полномочия, предоставленные для осуществления надзора за соблюдением законов общественными объединениями органам прокуратуры, установлены Федеральным законом от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". Проверки исполнения законов осуществляется не только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов в связи с конкретными обращениями, требующих принятия мер прокурором, но и в инициативном порядке, на основании решения органов прокуратуры, которое, однако, не может приниматься произвольно, а должно быть связано с конкретными сведениями, указывающими на наличие признаков нарушений законов.

Законом указано право прокурора на беспрепятственный вход на территории и в помещения общественных объединений. На него не распространяются ведомственные правила пропускного режима, для прохода достаточно предъявления им служебного удостоверения. В ходе проведения проверки прокурор имеет право на месте знакомиться со всеми документами и материалами, которые могут содержать информацию о нарушениях закона. А при необходимости прокурор может воспользоваться правом вызова должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона.

В предмет прокурорского надзора включается проверка законности деятельности общественных организаций, соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации.

Заключение. Очевидна тенденция к усилению государственного контроля за некоммерческими организациями. В свою очередь, наделение

НКО статусом организации, выполняющей функции иностранного агента, возлагает на нее дополнительные обязанности, в частности: предоставление в уполномоченный орган отчета о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, предоставление в уполномоченный орган документов о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, указание в материалах, издаваемых или распространяемых НКО-иностранном агентом, в том числе через СМИ или с использованием Интернета, что эти материалы изданы или распространены НКО-иностранном агентом.

Анализ существующего механизма контроля деятельности общественных объединений обнаруживает его несовершенство и убедительно доказывает необходимость его совершенствования. Оптимизация системы исследуемого контроля должна осуществляться через внесение изменений в законодательство, в отношении некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента в Федеральном законе от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" путем уточнения понятия политической деятельности НКО.