DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_250

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ДВИЖЕНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ НЕКОММЕРЧЕСКИХ КОРПОРАТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИИ: ОБЪЕКТ ИЛИ СУБЪЕКТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ?

ГОНЧАРОВ Виталий Викторович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного и предпринимательского права юридического факультета ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина».
E-mail: niipgergo2009@mail.ru;
ХАСАЕВА Анна Ильмутдиновна,
обучающаяся юридического факультета
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина».
E-mail: niipgergo2009@mail.ru;
ШЕЛКУНОВА Виктория Викторовна,
обучающаяся юридического факультета
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина».
E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Краткая аннотация. *Настоящая статья посвящена анализу общественных движений относительно их участия в процедуре осуществления мероприятий общественного контроля. Авторы разрешают правовую дилемму относительно отнесения данной разновидности некоммерческих корпоративных организаций к объектам или субъектам общественного контроля.*

Abstract. *This article is devoted to the analysis of social movements regarding their participation in the procedure for implementing public control measures. The authors resolve the legal dilemma regarding the attribution of this type of non-profit corporate organizations to objects or subjects of public control.*

Ключевые слова: *общественные движения; некоммерческие; корпоративные организации; Российская Федерация; объект; субъект; общественный контроль; народовластие; общественные объединения; Гражданский кодекс.*

Keywords: *social movements; non-profit; corporate organizations; Russian Federation; object; subject; public control; democracy; public associations; Civil code.*

Россия является демократическим правовым государством и в ее Конституции закреплено положение о том, что единственным источником власти в стране и носителем суверенитета является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть как непосредственно (через институты выборов и референдумов), так и опосредованно (через деятельность органов публичной власти).[1; 2, с. 21-23; 3, с. 5-9] Однако, с одной стороны, делегированные полномочия требуют постоянного контроля со стороны общества на предмет их осуществления в интересах сохранения и развития российской государственности и общества, а с другой стороны, без тщательного и постоянного контроля со стороны избирателей институты выборов и референдумов имеют тенденцию вырождения в бутафорские популистские инструменты, прикрывающие интересы узкой группы политических классов и прослоек в обществе, которые, зачастую, идут вразрез с интересами большинства населения страны.[4, с. 79-91; 5, с. 19-25; 6, с. 25-29]

В силу этих причин, конституционные принципы народовластия и участия общества в управлении делами государства требуют наличия целой системы юридических гарантий, важнейшей из которых выступает институт общественного контроля. Данный институт гражданского общества имел длительную историю во времена СССР (правда тогда он функционировал в более широком формате – народного контроля власти, - а его субъекты были наделены более широким набором полномочий),[7, с. 24-27] но в течение более, чем десяти первых лет независимости Российского государства был позабыт и исключен из российской правовой системы.[7, с. 81; 8, с. 28-36; 9, с. 189-195]

Будучи возрожденным из небытия Президентом Российской Федерации В.В. Путиным (прежде всего - как инструмент централизации государственной власти в стране) [25, с. 43-47; 26, с. 59-63] институт общественного контроля приобрел большую популярность у населения, выступая в настоящий момент системообразующим стержнем российского гражданского общества.

Однако, несмотря на то, что институт общественного контроля функционирует в России уже более 15 лет, механизм его организации и деятельности еще недостаточно отлажен, что порождает значительно количество проблем, носящих как субъективный, так и объективный характер.[10, с. 80-81; 11, с. 112-116]

По мнению ряда авторов, это обусловлено, прежде всего, несформированностью гражданского общества в Российской Федерации в целом,[12, с. 9-12; 13, с. 9] а также недостаточным набором полномочий органов общественного контроля.[10, с. 90-91; 14, с. 9-14; 15, с. 9-12] Кроме того, старые формы организации и функционирования гражданского общества, присущие советскому периоду развития нашего государства, были практически полностью разрушены (КПСС, комсомол, пионерская организация), либо стали носить откровенно бутафорский характер (профсоюзы), а новые еще не обрели всенародное признание и доверия общества.

Одной из проблем организации и функционирования системы общественного контроля в России является недостаточная детализация в действующем законодательстве понятия и перечня объектов общественного контроля.

В связи с этим, настоящая статья посвящена иссле-

дованию места и роли общественных движений как разновидности некоммерческих корпоративных организаций в системе общественного контроля в Российской Федерации.

Несмотря на кажущийся на первый взгляд очевидным ответ на вопрос являются ли общественные движения субъектом или объектом общественного контроля, эта проблема носит достаточно дискуссионный характер.

По мнению ряда авторов, общественные движения однозначно следует относить к категории субъектов общественного контроля. [16, с. 389-393; 17, с. 2-6] В пользу данного мнения выдвигается значительное число аргументов. [7, с. 89-90]

Во-первых, согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.[18] При этом, данные разновидности юридических лиц, с одной стороны, выступают организаторами ряда форм общественного контроля (общественного мониторинга, общественного обсуждения), либо могут принимать участие в мероприятиях общественного контроля, инициируемых другими субъектами общественного контроля (например, Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации, общественными палатами (советами) муниципальных образований). Общественное движение же согласно Федеральному закону от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» является разновидностью общественных объединений. [19, с. 54-59; 20]

Во-вторых, вышеназванный Федеральный закон в части 6 статьи 3 прямо предусматривает дополнительную возможность наделения отдельных видов общественных объединений и иных некоммерческих организаций, осуществляющие деятельность в отдельных сферах общественных отношений, дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля (на основании отдельных федеральных законов). Речь, по-видимому, идет о тех федеральных законах, которые могут на основании статьи 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ приниматься в отношении отдельных видов деятельности и общественных отношений, которые выведены из предмета ведения данного федерального нормативно-правового акта.

В-третьих, деятельность подавляющего большинства общественных движений носит общественно полезный характер и направлена на защиту прав, свобод и законных интересов граждан страны, поддержание законности, правопорядка и т.п. Так, согласно Федеральному закону от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», общественные движения, состоящие из участников, и не имеющие членства, преследуют социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Если участники общественного движения приняли решения о его государственной регистрации, то осуществлять права и исполнять обязанности юридического лица будет от имени общественного движения и в соответствии с уставом постоянно действующий руководящий орган общественного движения - выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Однако, на наш взгляд, общественные движения не всегда могут выступать в роли субъектов общественного контроля.

Во-первых, в ряде случаев общественные движения делают попытки присвоения себе публичных полномочий. Ряд авторов, анализируя деятельность некоторых общественных движений, таких как «Оккупай-педофиляй», «Стопхам», задаются резонным вопросом: является ли такая деятельность формой реализации гражданской самозащиты, либо фактически такие общественные движения присваивают функции и полномочия органов публичной власти. [21, с. 10-13; 22, с. 31-34]

И, действительно, грань между гражданской самозащитой, когда общество в лице общественных движений пресекает деятельность правонарушителей (либо даже преступников), и вторжением в компетенцию правоохранительных органов, достаточно тонкая. Те же представители общественного движения «Стопхам», расклеивая листовки на лобовые стекла нарушителей правил парковки, зачастую портят их, чем наносят значительный материальный ущерб владельцам транспортных средств. И эту деятельность, вне всякого сомнения, можно считать противоправной.

В свою очередь, участники общественного движения «Оккупай-педофиляй» осуществляют намеренные провокации, размещая на социальных платформах объявления о знакомствах от имени якобы несовершеннолетних лиц, а затем устраивают избивания и издевательства над лицами, которые откликнулись на данные объявления. В данном случае речь может идти даже о наличии состава преступления в действиях участников данного общественного движения.

Разумно предположить, что законными и правомерными в данной ситуации были бы действия участников подобных общественных движений по обращению в правоохранительные органы с соответствующими заявлениями и обращениями, в которых бы содержались бы требования о принятии мер, предусмотренных действующим законодательством по предупреждению и пресечению предполагаемых правонарушений и преступлений, выявленных участниками данных общественных движений.

Во-вторых, не является секретом, что значительная часть общественных движений реальными целями своей дея-

тельности имеет не общественно полезные цели, а иные, противные сохранению и развитию российской государственности и российского общества.

Прежде всего, это касается общественных движений, финансируемых иностранными, либо международными неправительственными организациями.[23, с. 18-23] В отдельных случаях правоохранительные органы выявляют в качестве источников финансирования российских общественных движений даже правительственные фонды иностранных государств, а также фонды, контролируемые спецслужбами стран, являющихся потенциальными противниками Российской Федерации. [7, с. 56-58]

Естественно, что подобные общественные движения не могут выступать в роли субъектов общественного контроля, так как в противном случае, их деятельность будет направлена на подрыв основ конституционного строя, например, путем создания условий для осуществления так называемых «оранжевых революций».

В-третьих, в ряде случаев общественные движения создаются с участием, либо в рамках программ, инициируемых международными, либо иностранными организациями. Подобные общественные движения не имеют никакого отношения к российскому гражданскому обществу, а напротив, их следует рассматривать как иностранных агентов влияния на территории Российской Федерации.

Определенные действия на данном направлении законодателем уже предприняты были уже в 2012 году, когда был разработан и принят Федеральный закон от 20.07.2012 №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».[24]

В-четвертых, представляется сомнительным относить к числу субъектов общественного контроля те общественные движения, которые не зарегистрированы в качестве юридических лиц на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», так как в этом случае достаточно сложно установить их реальные цели и задачи деятельности, состав участников, наличие или отсутствие зарубежного, либо международного финансирования, а также финансирования из криминальных источников. Более того, ряд подобных общественных и квазиобщественных движений носят откровенно криминальный характер, включая печально известное движения «АУЕ», деятельность которого в ряде российских регионов, особенно в Сибири, на Дальнем Востоке и Урале носит ужасающе быстро развивающийся характер. Данные псевдообщественные движения требуют системного подавления со стороны правоохранительных органов.

В этой связи, представляется, что не все общественные (включая псевдообщественные) движения следует относить к категории субъектов общественного контроля. Поэтому, мы считаем, что общественные движения по отношению к институту общественного контроля следует делить на две группы: объектов и субъектов общественного контроля.

Для этого, в действующее законодательство об общественном контроле, в частности, в Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», необходимо внести изменения и дополнения в части уточнения признаков общественных организаций и иных негосударственных некоммерческих организаций, которые могут выступать субъектами общественного контроля (включая общественные движения – как их разновидность).

Во-первых, объектами общественного контроля должны быть только зарегистрированные в качестве юридического лица на территории Российской Федерации и в соответствии с российским законодательством общественные движения.

Во-вторых, данные общественные движения не должны иметь финансирования от любых иностранных или зарубежных юридических, либо физических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления иностранных государств, международных правительственных и неправительственных организаций.

В-третьих, деятельность данных общественных движений (претендующих на роль субъектов общественного контроля) должна носить общественно полезный характер.

В-четвертых, цели деятельности данных общественных движений не могут иметь антинародный, антигосударственный характер.

В-пятых, данные общественные движения не могут учреждаться с участием, либо поддержкой любых иностранных или зарубежных юридических, либо физических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления иностранных государств, международных правительственных и неправительственных организаций.

В-шестых, не могут являться субъектами общественного контроля те общественные движения, которые выполняют публичные полномочия, либо их фактически осуществляют.

Все общественные движения, которые не удовлетворяют указанным требованиям, должны считаться не субъектами, а объектами общественного контроля, который должен осуществляться в отношении них на основе отдельного Федерального закона.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации. - М.: Известия, 2020. - 43 с.
2. Гончаров В.В. Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 7. - С. 21-23.
3. Гончаров В.В., Поярков С.Ю. Множественность конституционного порядка // Российская юстиция. - 2016. - № 3. - С. 5-9.
4. Грудцына Л.Ю. Проблемы классификации институтов гражданского общества в Российской Федерации // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. - 2014. - № 3. - С. 79-91.
5. Гончаров В.В., Поярков С.Ю. Взаимодействие государства и гражданского общества в контексте конституционализма: теоретико-методологические проблемы и пути их разрешения // Современное право. - 2015. - № 5. - С. 19-25.
6. Гончаров В.В., Поярков С.Ю. Модель современной «русской власти»: условия паритетности // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 3. - С. 25-29.
7. Алещенко К.И. Общественный контроль. Монография. – М., 2020. – 310 с.
8. Гончаров В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. - 2019. - Т. 9. - № 1. - С. 28-36.
9. Гончаров В.В. Глобальный конституционализм: социально-философский анализ. - М., 2016. - 279 с.
10. Лепихов А.Н. Общественный контроль в Российской Федерации. Монография. – Санкт-Петербург: Жизнь, 2020. – 290 с.
11. Гончаров В.В. Централизм и децентрализация как принцип формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации // Философия права. - 2007. - № 3 (22). - С. 112-116.
12. Гончаров В.В. Взаимодействие органов исполнительной власти и территориального общественного самоуправления: современные проблемы и перспективы развития // Закон и право. - 2010. - № 5. - С. 9-12.
13. Постольская Е.В., Пясецкая Е.Н. Общественные движения как институт гражданского участия // Политика, экономика и инновации. - 2018. - № 6 (23). - С. 9.
14. Гончаров В.В. О некоторых вопросах ответственности власти в современной России // Черные дыры в Российском законодательстве. - 2010. № 2. - С. 9-14.
15. Гончаров В.В. Повышение исполнительской дисциплины в системе исполнительной власти как необходимое условие ее оптимизации // Бизнес в законе. - 2009. - № 5. - С. 9-12.
16. Копылов С.И., Рудаева Е.А., Мелихова Д.Н. «Новые общественные движения»: анализ парадигмы и методология исследования // Миссия конфессий. - 2020. - Т. 9. - № 3 (44). - С. 389-393.
17. Гончаров В.В. О некоторых вопросах влияния международных факторов на сохранение и развитие российской государственности // Адвокатская практика. - 2010. - № 3. - С. 2-6.
18. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. - 28.07.2014. - № 30 (часть 1). - Ст. 4213.
19. Гончаров В.В. Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Юридический мир. - 2009. - № 3. - С. 54-59.
20. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 №82-ФЗ // СЗ РФ. – 20.11.1995. - №21. – Ст. 1930.
21. Гончаров В.В. Роль этики и профессионализма в функционировании органов исполнительной власти // Современное право. - 2009. - № 6. - С. 10-13.
22. Румянцев С.А. Федеральные общественные движения: реализация гражданской самозащиты или присвоение публичных полномочий (на примере движения «Стопхам») // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2020. - № 2. - С. 31-34.
23. Жилин С.М., Гончаров В.В. Особенности использования в Российской Федерации зарубежного опыта формирования и функционирования института президента // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 23. - С. 18-23.
24. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федеральный закон от 20.07.2012 №121-ФЗ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/35748 (дата обращения: 10.12.2020).
25. Гончаров В.В. Проблемы и перспективы взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 3 (27). - С. 43-47.
26. Гончаров В.В. Взаимодействие исполнительной и законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития // Российская юстиция. - 2010. - № 3. - С. 59-63.