DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_229

АССОЦИАЦИИ (СОЮЗЫ) 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;

РОМАНЕНКО Алина Андреевна,
обучающаяся юридического факультета ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина».
E-mail: niipgergo2009@mail.ru;

УСТИНОВА Екатерина Алексеевна,
обучающаяся юридического факультета ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина».
E-mail: niipgergo2009@mail.ru

Краткая аннотация. *Настоящая статья посвящена анализу ассоциация (союзов), 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. В статье приводится система аргументом относительно отнесения их к объектам общественного контроля.*

Abstract. *This article is devoted to the analysis of associations (unions), 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. The article provides a system of arguments regarding their classification as objects of public control.*

Ключевые слова: *ассоциации; союзы; некоммерческие; корпоративные организации; Российская Федерация; объект; субъект; общественный контроль; народовластие; конституция.*

Keywords: *associations; unions; non-profit; corporate organizations; Russian Federation; object; subject; public control; democracy; constitution.*

Введение.

Объект исследования: общественные отношения, связанные с организацией и функционированием ассоциаций (союзов) как разновидности некоммерческих корпоративных организаций. Предмет исследования: нормы российского права, регулирующие деятельность ассоциаций (союзов), а также осуществление в отношении них мероприятий общественного контроля.

Цель исследования: разрешить правовую дилемму в части отнесения ассоциаций (союзов) к объектам или субъектам общественного контроля.

Задачи исследования: 1) обосновать роль института общественного контроля в системе юридических гарантий конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства; 2) исследовать основные точки зрения в отечественной научной правовой доктрине относительно возможности осуществления мероприятий общественного контроля за деятельностью ассоциаций (союзов); 3) обосновать и аргументированно доказать, что деятельность данной разновидности некоммерческих корпоративных организаций является объектом общественного контроля; 4) разработать систему предложений по совершенствованию законодательства об общественном контроле для обеспечения организации и проведения мероприятий общественного контроля в отношении деятельности ассоциаций (союзов).

Гипотеза исследования: деятельность ассоциаций (союзов) как разновидности некоммерческих корпоративных организаций подлежит общественному контролю в силу возможности осуществления ими отдельных публичных полномочий.

Основной текст.

Согласно Конституции, Российская Федерация является правовым демократическим государством, в котором народ выступает в качестве единственного источника власти и носителя суверенитета в стране. [1, с. 25-29; 2, с. 5-9; 8] При этом, данные конституционные принципы народовластия и участия общественности в управлении делами государства нуждаются в определенной системе юридических гарантий, без которых существует риск захвата власти или незаконного присвоения властных полномочий отдельными органами государственной власти, либо их должностными лицами. [20, с. 9-14; 24, с. 80] Важное место в системе юридических гарантий отведено институту общественного контроля, который хоть и был закреплен в действующем законодательстве сравнительно недавно, но уже зарекомендовал себя в качестве действенного и авторитетного института гражданского общества. Более того, данный институт основывается на международном и зарубежном опыте организации и функционирования контроля общества за публичной властью. [7, с. 2-6; 14, с. 54-59; 16, с. 187-189]

Однако, формирование и функционирование системы общественного контроля в стране продолжается и в настоящее время. Практика организации и деятельности данного института гражданского общества выявила значительные проблемы, [18, с. 79-91; 19, с. 9-12] в числе которых можно назвать проблему определения исчерпывающего перечня объектов общественного контроля. Данная проблема отчасти вызвана тем, что Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» вывел значительное число объектов общественного контроля из предмета своего ведения, указав в статье 2, что данный вопрос будет урегулирован отдельными федеральными законами.[3] Однако, за последние 6 лет ни один из предполагаемых федеральных законов так и не был при-

нят. Кроме того, в вышеназванном Федеральном законе не дано определение понятию объекта общественного контроля и не приведен исчерпывающий их перечень (либо перечь признаков, которыми он характеризуется). В статье 1 данного Федерального закона указывается, что общественный контроль может осуществляться не только в отношении органов публичной власти, но и в отношении деятельности отдельных видов юридических лиц (если последние осуществляют отдельные публичные полномочия).

В связи с этим, по мнению ряда авторов, в российском праве существует дилемма по поводу отнесения тех или иных разновидностей юридических лиц к категориям объектов или субъектов общественного контроля. [4, с. 19-25; 5, с. 28-36; 24, с. 11-17]. Так, представляет научный интерес исследование возможности осуществления мероприятий общественного контроля в отношении ряда разновидностей некоммерческих корпоративных организаций, в частности, ассоциаций (союзов).

При этом, в отечественной научной и учебной литературе существует несколько точек зрения относительно роли и места ассоциаций (союзов) в системе мероприятий общественного контроля. [15, с. 12; 24, с. 19-20]

Так, ряд авторов считают, что ассоциации (союзы) следует отнести к категории не объектов, а субъектов общественного контроля в России. [24, с. 19] По их мнению, данная позиция подтверждается рядом обстоятельств.

Во-первых, согласно статье 11 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ассоциации (союзы) создаются в целях представления и защиты общих, в том числе профессиональных, для достижения общественно полезных целей, к тому же носящих не коммерческий характер, что роднит данную разновидность некоммерческих организаций с иными субъектами общественного контроля.[6] Однако, с этой точкой зрения можно не согласится. Так, анализ статьи 123.8 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее также - ГК РФ) показывает, что ассоциации (союзы) создаются, прежде всего, в целях координации предпринимательской деятельности лиц, защищают имущественные интересы своих членов.[9]

Во-вторых, сторонники отнесения ассоциаций (союзов) к категории субъектов общественного контроля аргументируют свою позицию тем, что ГК РФ в статье 123.8 позволяет ассоциациям (союзам) иметь права, соответствующие целям их деятельности, а для реализации общественно полезных целей и защиты прав и законных интересов членов ассоциаций (союзов) важную роль играет как раз право на общественный контроль, которое выступает в качестве юридической гарантии реализации и защиты прав членов ассоциаций (союзов). [24, с. 31] Однако, представляется, что отождествление прав, свобод и законных интересов членов ассоциаций (союзов) с правами и свободами граждан в целом, не оправданно, так как данные интересы могут кардинально противоречить общественным интересам и даже ущемлять права, свободы и законные интересы как отдельных категорий граждан Российской Федерации, так и общества в целом. [10, с. 112-116; 11, с. 43-47; 12, с. 549-551]

Согласно другой точки зрения, деятельность ассоциаций (союзов) следует отнести к категории объектов общественного контроля в связи с тем, что данная разновидность некоммерческих корпоративных организаций может осуществлять отдельные публичные полномочия. [13, с. 10-13; 18, с. 9-12; 24, с. 41] Кроме того, как отмечает ряд авторов, деятельность ассоциаций (союзов) затрагивает права, свободы и законные интересы широкого круга юридических и физических лиц, а также органов публичной власти. [21, с. 45-51; 22-23] Данное обстоятельство, действительно, свидетельствует в пользу необходимости осуществления мероприятий общественного контроля в отношении общественно значимой деятельности отдельных видов юридических лиц, осуществляющих публичные полномочия, либо затрагивающих механизм реализации прав, свобод и законных интересов широкого круга субъектов права.

Заключение.

На наш взгляд, действительно, функционирование ассоциаций (союзов) должно осуществляться под пристальным контролем со стороны общества. Однако, проведение в отношении них мероприятий общественного контроля потребует внесения системы изменений и дополнений в действующее законодательство Российской Федерации. Прежде всего, в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует детализировать понятие объекта общественного контроля, а также закрепить их исчерпывающий перечень. Например, к объектам общественного контроля можно отнести органы государственной власти и местного самоуправления, а также деятельность, акты и принимаемые решения государственных и муниципальных организаций, иных органов и юридических лиц, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Нынешняя редакций Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ предусматривает возможность осуществления общественного контроля лишь в отношении такой разновидности частных юридических лиц, как организации. Представляется, что данное ограничение неоправданно выводит из-под возможности осуществления общественного контроля иные разновидности юридических лиц, которые осуществляют (наделяются) отдельными публичными полномочиями.

Кроме того, в данном Федеральном законе необходимо институционализировать понятие «публичных полномочий», под которыми следует понимать не только полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и совокупность таких прав отдельных субъектов права, реализация которых непосредственно затрагивает механизм реализации, соблюдения, охраны и защиты прав, свобод и законных интере-

сов широкого круга граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, юридических лиц, а также органов публичной власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления).

Подобное расширенное определение понятия публичных полномочий позволит осуществлять общественный контроль не только в отношении ассоциаций (союзов), но ряда иных видов юридических лиц, чья деятельность носит общественно значимый характер, либо влияет на содержание, объем и механизм реализации прав, свобод и законных интересов широкого круга субъектов права, например, субъектов естественных монополий, предприятий и учреждений общественного транспорта, связи, энергетики, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры и т.п.

В ст. 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» следует указать, что общественный контроль в отношении деятельности ассоциаций (союзов) регулируется отдельным Федеральным законом. В связи с этим, необходимо будет разработать и принять Федеральный закон «Об общих принципах организации общественного контроля в отношении ассоциаций (союзов)». В данном Федеральном законе следует определить порядок, условия и пределы осуществления общественного контроля в отношении данной разновидности некоммерческих корпоративных организаций, закрепив специфические формы и виды мероприятий общественного контроля, которые могут осуществлять субъектами общественного контроля в отношении деятельности ассоциаций (союзов).

Как вариант, возможно указать в ст. 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ, что из предмета ведения данного нормативно-правового акта выведена деятельность частных юридических лиц, которые могут осуществлять отдельные публичные полномочия, чья деятельность носит общественно значимый характер, либо непосредственно затрагивает механизм реализации, соблюдения, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов широкого круга граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, юридических лиц, а также органов публичной власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления). В этом случае, будет оправданным принятие отдельного Федерального закона «Об общих принципах организации общественного контроля в отношении юридических лиц, осуществляющих отдельные публичные полномочия». В данном Федеральном законе следует: дать детальное определение понятию «публичные полномочия»; закрепить совокупность мероприятий общественного контроля, которые могут осуществляться в отношении частных юридических лиц, осуществляющих отдельные публичные полномочия; определить пределы и порядок осуществления отдельных мероприятий общественного контроля в отношении частных юридических лиц. Данные мероприятия создадут не только оптимальные условия для осуществления полноценного контроля за деятельностью ассоциаций (союзов) в Российской Федерации, но и в целом позволят укрепить данный институт гражданского общества как важнейшую юридическую гарантию реализации, с одной стороны, соблюдения и защиты конституционных принципов народовластия и участия представителей общества в управлении делами государства, а с другой стороны, реализации прав, свобод и законных интересов граждан страны, как идеальной ценности современного государства.

Библиография:

1. Гончаров В.В., Поярков С.Ю. Модель современной «русской власти»: условия паритетности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №3. С. 25-29.
2. Гончаров В.В., Поярков С.Ю. Множественность конституционного порядка // Российская юстиция. - 2016. - № 3. - С. 5-9.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. - 15.01.1996. - № 3. - Ст. 145.
7. Гончаров В.В. О некоторых вопросах влияния международных факторов на сохранение и развитие российской государственности // Адвокатская практика. - 2010. - № 3. - С. 2-6.
8. Гончаров В.В. Выборность как принцип формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 7. - С. 21-23.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1): Федеральный закон от 30.11.1994 №51-ФЗ // СЗ РФ. - 05.12.1994. - №32. - Ст. 3301.
10. Гончаров В.В. Централизм и децентрализация как принцип формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации // Философия права. - 2007. - № 3 (22). - С. 112-116.
11. Гончаров В.В. Проблемы и перспективы взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 3 (27). - С. 43-47.12.
12. Бескровная О.В. Ассоциация (союз) как вид корпоративного объединения // Аллея науки. - 2020. - Т. 1. - № 6 (45). - С. 549-551.
13. Гончаров В.В. Роль этики и профессионализма в функционировании органов исполнительной власти // Современное право. - 2009. - № 6. - С. 10-13.
14. Гончаров В.В. Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Юридический мир. - 2009. - № 3. - С. 54-59.
15. Гордеев К.С., Жидков А.А., Мокрова А.А., Кокарева М.Е., Барсукова А.Е. Общие положения о коммерческих корпоративных организациях и их видах // Гуманитарные научные исследования. - 2019. - № 12 (100). - С. 12.
16. Гончаров В.В. Глобальный конституционализм: социально-философский анализ. - М., 2016. - 279 с.
17. Гончаров В.В. Повышение исполнительской дисциплины в системе исполнительной власти как необходимое условие ее оптимизации // Бизнес в законе.2009. №5. С.9-12.
18. Грудцына Л.Ю. Проблемы классификации институтов гражданского общества в Российской Федерации // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. - 2014. - № 3. - С. 79-91.
19. Гончаров В.В. Взаимодействие органов исполнительной власти и территориального общественного самоуправления: современные проблемы и перспективы развития // Закон и право. - 2010. - № 5. - С. 9-12.
20. Гончаров В.В. О некоторых вопросах ответственности власти в современной России // Черные дыры в Российском законодательстве. - 2010. № 2. - С. 9-14.
21. Старкин Н.Ю. Конституционализация некоммерческих объединений // Образование и право. - 2017. - № 8. - С. 45-51.
22. 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.
23. 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.
24. Алещенко К.И. Общественный контроль. Монография. – М., 2020. – 310 с.