КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

НИКИТИНА Елена Евгеньевна, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: const@izak.ru

Статья посвящена анализу законодательства субъектов Российской Федерации в сфере регулирования деятельности общественных организаций. Исследование осуществлено на основе сравнительно-правового метода как способа защиты права человека на объединение. Рассматриваются проблемы качества регионального законодательства, полноты и эффективности его регулятивного воздействия на гражданское общество в субъектах Российской Федерации. Автор делает попытку ответить на вопрос, для достижения каких целей существует региональное законодательство о правах человека. Основное внимание уделено региональному регулированию поддержки общественных организаций органами власти субъектов Российской Федерации. Затронут вопрос о проблемах регулирования региональными законами деятельности религиозных организаций как разновидности общественных организаций. Автор делает вывод о том, что региональное законодательство в области регулирования общественных организаций в большинстве регионов носит фрагментарный и несистемный характер и цель его наличия в области защиты и создания дополнительных гарантий конституционных прав человека на территории субъектов Российской Федерации выполняется лишь частично.

Ключевые слова: права человека, общественные организации, гражданское общество, региональное законодательство, законодательство субъекта Российской Федерации, регулирование прав человека.

CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION: REGIONAL ASPECT

E. E. NIKITINA, leading research fellow of the constitutional law department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: const@izak.ru

The article is devoted to the analysis of the legislation of federal subjects of the Russian Federation in the sphere of regulation of non-governmental organizations' activities. This study was carried out on the basis of the comparative law method as a way to protect the human right to association. The article examines the problems of regional legislation quality, completeness and effectiveness of its regulatory impact on civil society in federal subjects of the Russian Federation. The author tries to answer the question what the purposes are for the existence of regional legislation on human rights. The emphasis is on the regional regulation of support for non-governmental organizations on the part of the authorities of federal subjects of the Russian Federation. The article touches upon the problems of regulation through regional laws of the activities of religious organizations as a form of non-governmental organizations. The author concludes that regional legislation in the sphere of regulation of non-governmental organizations' activities in most regions is fragmented and unsystematic, and the purposes of its existence for the protection and creation of additional guarantees of constitutional human rights in the territory of federal subjects of the Russian Federation are performed only partially.

Keywords: constitutional human rights, non-governmental organizations, civil society, regional legislation, regulation of human rights.

DOI: 10.12737/17103

Право на объединение, закрепленное в ст. 30 Конституции РФ, требует особого способа защиты со стороны государства. В отличие от части конституционных прав, которые реализуются преимущественно путем закрепления законодательных гарантий невмешательства государства и иных лиц в их осуществление гражданами, для действия данного права необходимо создание государственными органами, в том числе органами власти субъектов РФ, специальных организационных, правовых и экономических условий. В последние годы в Российской Федерации возросло

внимание к вопросам деятельности институтов гражданского общества, что повлекло принятие ряда законодательных и финансовых мер для поддержки гражданского общества и его основного института — общественных объединений.

Правовое регулирование общественных объединений, как справедливо отмечается в литературе¹, носит комплексный характер. Это означает, что созда-

¹ См.: Лапаева В. В. Федеральное и региональное законодательство об общественных объединениях // Соотношение

ние и деятельность общественных организаций регулируются нормативными правовыми актами, относящимися к различным отраслям права. Современных исследований, посвященных проблемам законодательного регулирования прав человека, проводится много². Однако все они анализируют проблемы на федеральном уровне, но существует большой объем регионального законодательства в этой области, который требует отдельного изучения.

Важным является вопрос о целях, для достижения которых и существует региональное законодательство о правах человека. В научной литературе высказывается мнение, основанное на формулировке ст. 72 Конституции РФ: основной задачей законодательства субъекта РФ в рассматриваемой области является создание эффективного механизма защиты и дополнительных гарантий защиты конституционных прав человека на территории субъектов РФ. Под этим углом зрения следует проанализировать законодательство субъектов РФ в конституционно-правовой сфере³, касающееся защиты права человека на объединение.

Законодательное регулирование общественных объединений на территории субъектов РФ в качестве формы реализации права на объединение следует тем же тенденциям, что характерны и для законодательства субъектов РФ о правах человека. К сожалению, развитие федерализма в России получает все больший крен к централизации при унификации законодательства, что нельзя признать положительным явлением. Следует согласиться с мнением Т. Я. Хабриевой: если место законодательства субъектов РФ окажется слишком ограниченным, то это может ослабить у них необходимую инициативу в развитии своей правовой базы и поставить под сомнение федеративную природу государства⁴.

К сожалению, законодательная практика в области регулирования и защиты прав человека идет по пути детального нормирования почти всех правоотношений на уровне федерального законодательства.

законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 405—407.

² См., например: *Авакьян С. А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996; *Солдатов С. А.* Общественные организации в Российской Федерации (политико-правовое и институциональное исследование). М., 1994; *Малый Д. А.* Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. СПб., 2003.

³ Поскольку законодательство о регулировании политических партий обладает особой спецификой и тесно связано с избирательным процессом, в данном исследовании оно не рассматривается.

⁴ См.: *Хабриева Т. Я.* Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 105.

Это приводит к сужению и нарастающей фрагментарности регионального правового пространства⁵, т. е. изменяются его качественные и количественные характеристики. Отчасти это связано с особенностями конституционного закрепления предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, при котором регулирование прав человека отнесено исключительно к федеральному уровню, отчасти это общая тенденция российского законодательства в целом. Например, в настоящее время региональные законы, связанные с регламентацией свободы совести, включая деятельность религиозных объединений, действуют только в девяти субъектах, а около 20 регионов отменили аналогичные акты и не приняли новых⁶. Усиливающиеся негативные тенденции в развитии регионального законодательства, его «сжатие» позволяют некоторым исследователям сделать вывод о его кризисе. В частности, Н. А. Власенко утверждает, что «глубочайший кризис переживает региональное законотворчество, по сути, оно сведено к нулю»⁷.

Тем не менее субъекты и в этих условиях стараются сохранять важные для них области собственного регулирования. Однако названный фактор существенно влияет на объемы и качество правового регулирования конституционных прав человека в субъектах РФ.

Необходимо отметить особую сложность законотворчества в данной области отношений на региональном уровне. Она заключается в большом количестве федеральных законов, касающихся различных отраслей права, которые регулируют рассматриваемый институт и необходимость постоянного обновления и создания новых нормативных правовых актов для эффективной поддержки общественных организаций, что является требованием федерального законодательства. Цель региональных властей — создать комплексную по структуре и полную, но непротиворечивую по содержанию законодательную базу, которая может легко корректироваться в соответствии с изменениями федерального законодательства. Это трудновыполнимая задача. Большинство субъектов РФ прилагают существенные усилия для ее создания. Но поскольку имеется избыточное регулирующее воздействие федерального законодательства, многие регионы не принимают даже тех законов, необходимость которых прямо закреплена феде-

⁵ См., например: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015. С. 94.

⁶ Более 18 субъектов РФ отменили законы в сфере благотворительности и добровольчества (хотя действующими осталось 23 региональных закона в этой области), девять субъектов РФ отменили законы о поддержке садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений (но действуют такие акты в 17 субъектах РФ) и т. д.

⁷ *Власенко Н. А.* О кризисных тенденциях в праве // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 42.

ральными актами. Некоторые субъекты РФ пользуются более гибкими средствами в период проведения законодательных обновлений тех или иных институтов: принятием иных нормативных правовых актов, индивидуальных решений исполнительных органов власти.

В рассматриваемой области давно действуют базовые федеральные законы от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», но законодательство об общественных организациях в субъектах РФ имеет определенную историю и традиции. В последнее время произошло существенное обновление норм федерального законодательства. Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» и рядом иных⁸ были внесены необходимые изменения. Также были приняты новые законы, такие как Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», которые потребовали от субъектов РФ обновления ранее действовавшего законодательства.

Регулируя указанную сферу отношений, помимо всех вышеупомянутых федеральных законов в своей законотворческой деятельности региональные власти должны руководствоваться рядом федеральных актов, основные среди которых: Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», Федеральный закон «О добровольной пожарной охране», Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» и др.⁹

⁸ См., например, федеральные законы от 30 декабря 2013 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в статью 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях»», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», федеральные законы, вносящие изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и т. д.

⁹ К ним можно отнести широкий круг федеральных законов: от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гаранти-

Почти все вопросы, связанные с созданием и деятельностью общественных объединений в любых формах, регулируются федеральными законами. В современном региональном законодательстве об общественных объединениях решаются преимущественно вопросы их государственной поддержки органами власти субъектов РФ. Этот вывод можно сделать, проанализировав предметы регионального регулирования. Основой законодательства субъекта РФ в рассматриваемой сфере являются законы о государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений (приняты примерно¹⁰ в 30 субъектах РФ), социально ориентированных некоммерческих общественных организаций (в 54), добровольной пожарной охраны (в 74), участия граждан в охране общественного порядка (в 78), благотворительности и добровольчества (в 23), взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и общественных организаций (в 12), профессиональных союзов (в 15), садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений (в 17). Кроме того, законодательством субъектов РФ регулируются вопросы государственной поддержки отдельных видов общественных организаций: ветеранов (5), инвалидов (10), национально-культурных автономий (13), казачества (33), творческих союзов (2)¹¹ и др.

Динамичное, но не системное расширение федерального законодательства об общественных объединениях отразилось на законодательстве субъек-

ях деятельности», от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» и т. д.

¹⁰ Об абсолютных цифрах затруднительно говорить не только по причине высокой динамики законодательства, но и потому, что некоторые законы приняты в виде изменений к ряду региональных законов или регулируют несколько сфер (например, Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 315 «О государственной поддержке национально-культурных автономий и иных общественных объединений в Тюменской области»). Некоторые законы касаются отдельного вопроса, что не позволяет считать их законами, регулирующими некоторую область отношений (например, Закон Ульяновской области от 3 июля 2015 г. № 83-ЗО «Об определении территорий, для осуществления на которых сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни и хозяйствования земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются отдельным казачьим обществам на основании договоров аренды, заключаемых без проведения торгов»).

¹¹ См. Закон Республики Башкортостан от 25 ноября 1998 г. № 191-з «О творческих работниках и творческих союзах в Республике Башкортостан», Закон Кабардино-Балкарской Республики от 23 января 2002 г. № 5-РЗ «О творческих работниках и творческих союзах сферы культуры Кабардино-Балкарской Республики».

тов РФ. Региональные акты обновляются, как правило, путем принятия нового нормативного акта без увязки последнего с действующей системой региональных актов. Именно поэтому во многих субъектах РФ по одному предмету регулирования есть несколько законов, что затрудняет правоприменение и ведет к правовым коллизиям. Прежде всего это относится к институту государственной финансовой поддержки деятельности общественных организаций.

Проблемы качества региональных актов довольно часто возникают как следствие несовершенства федерального законодательства. Одним из характерных примеров может служить Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее — Закон № 135-ФЗ). В статье 2 указанного Закона дан закрытый перечень целей, для достижения которых осуществляется благотворительная деятельность. В статье 6 указано, что благотворительной организацией признается только та организация, которая создана для реализации предусмотренных Законом № 135-ФЗ целей. Однако в ст. 12 закреплено, что благотворительная организация вправе осуществлять благотворительную деятельность, направленную на достижение целей, ради которых она создана, а также благотворительную деятельность, направленную на достижение предусмотренных Законом № 135-ФЗ целей. Из данной формулировки следует, что это могут быть разные цели. Таким образом, одни положения Закона противоречат другим. Неясно, как должен действовать законодатель в субъекте РФ, чтобы не нарушить противоречивые положения федерального закона.

Необходимо обратить внимание: перечень целей благотворительных организаций почти точно совпадает с перечнем видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, приведенным в ст. 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях». Запутанность, несогласованность и непредсказуемость федерального законодательства по вопросам оказания поддержки органами власти субъекта РФ общественных организаций приводит к тому, что сложно понять систему и приоритетность видов деятельности, видов общественных организаций, которым необходимо оказывать помощь. Поэтому неудивительно, что в Законе Самарской области от 24 мая 1999 г. № 18-ГД федеральная норма, устанавливающая цели, для достижения которых может быть создана благотворительная организация, преобразовалась в ст. 4 «Социально значимые цели благотворительной деятельности», которая содержит указанный федеральный перечень. Также в региональных законах встречаются формулировки норм о том, что «приоритетными направлениями оказания благотворительной помощи в крае являются следующие направления благотворительной помощи, оказываемой общественным организа-

циям, оказывающим постоянную социальную помощь детям-сиротам, детям-инвалидам, общественным организациям инвалидов»¹².

В соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях» государство в лице органов государственной власти субъекта РФ оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в рамках выполнения различных государственных программ у неограниченного круга общественных объединений. Создание такого порядка стало предметом региональных законов о взаимоотношениях или поддержке общественных объединений в регионах.

Многие регионы имеют собственные законодательные акты, касающиеся регулирования деятельности отдельных видов общественных объединений. Поэтому они столкнулись с существенной проблемой. Опираясь на нормы ст. 2¹ Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», регионы приняли свои подобные законы. Получилось два вида нормативных актов с очень похожими предметами регулирования. А уже после введения федеральным законодательством такого института, как государственная поддержка социально ориентированных, общественных организаций, появился третий вид законов с тем же предметом регулирования и похожими инструментами государственной помощи.

В некоторых субъектах РФ по каждому вопросу было принято более одного закона, как, например, это сделали региональные власти Вологодской области¹³. Таким образом, многие региональные власти приняли несколько разных законов по одному вопросу регулирования поддержки общественных организаций. Такая практика неудачна, она нарушает доступность, системность, непротиворечивость, стабильность и другие принципы нормативной системы.

¹² Подпункт 10 п. 2 ст. 4 Закона Красноярского края от 12 ноября 2009 г. № 9-3962 «О благотворительной деятельности в Красноярском крае».

¹³ См. законы Вологодской области от 18 октября 2013 г. № 3184-ОЗ «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области» и от 1 ноября 2010 г. № 2391-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти области по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Аналогичная ситуация сложилась с появлением ряда новых региональных законов, касающихся добровольной пожарной охраны, так как почти каждый субъект РФ имеет закон о пожарной безопасности, появившийся в целях реализации ст. 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Очень немногие субъекты РФ пользуются тем, что это однотипные отношения, и объединяют регулирование пожарной службы, в том числе добровольной, в одном акте. Видимо, предпочтительно не принимать постоянно новые законы, увеличивая их общее количество и нарушая логику построения нормативной системы, а стараться обновлять действующее законодательство, если это позволяет общий предмет регулирования.

Как на удачный пример системного подхода можно указать на Закон Ульяновской области от 9 ноября 2010 г. № 181-ЗО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ульяновской области по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», Закон Нижегородской области от 26 октября 1995 г. № 16-З «О пожарной безопасности», в котором объединено регулирование вопросов пожарной охраны, в том числе добровольной пожарной охраны.

При объединении даже очень близких по содержанию норм в едином нормативном акте необходимо соблюдать принцип единого предмета регулирования. Например, в Законе Республики Башкортостан от 31 октября 1996 г. № 53-з «О поддержке деятельности детских, подростковых, молодежных клубов и центров» регулируется комплекс вопросов, связанных с указанными клубами, начиная от их строительства и предоставления земельного участка (ст. 7) и заканчивая направлениями и формами их деятельности (ст. 15) и обеспечением прав и социальной защиты работников клубов и центров (ст. 18). При этом в ст. 2 установлен предмет регулирования Закона — «отношения, возникающие в связи с осуществлением мер поддержки деятельности детских, подростковых, молодежных клубов и центров». Таким образом, реальное содержание Закона (о деятельности детских, подростковых, молодежных клубов и центров и их поддержке) выходит за рамки установленного им самим предмета регулирования, причем это несоответствие отражено и в названии нормативного акта.

Дублирование норм региональных законов может происходить из-за отсутствия четкого понимания собственной сферы регулирования. Перечень видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, которым субъекты РФ могут оказывать поддержку, закреплен в ст. 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях». Этот перечень вводится не императивной нормой. Это означает, что субъекты РФ самостоятельно решают, оказывать или не оказывать помощь организациям,

осуществляющим определенные виды деятельности. Более того, в соответствии с п. 2 указанной выше статьи законами субъектов РФ наряду с предусмотренными видами деятельности могут устанавливаться другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации. Таким образом, субъектам предоставлены широкие возможности по своему усмотрению определять виды деятельности в рамках указанных в федеральном законе целей, которым будет оказана поддержка.

Часть региональных законов в тексте содержит полный федеральный перечень таких видов деятельности. Это не самый оптимальный выход, поскольку перечень меняется, вводятся новые виды такой деятельности. Но самое главное: в этом перечне теряются виды деятельности, которые субъектами РФ определены как приоритетные, способствующие эффективному развитию территорий, наиболее важные и востребованные обществом. Поэтому предпочтительнее способ отдельного перечисления видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, которым субъекты РФ могут оказывать поддержку. Так сделано во многих региональных законах. Из неординарных видов деятельности, которые закреплены региональными законами, можно отметить: деятельность по организации процедуры медиации, а также осуществлению иных предусмотренных Федеральным законом «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» действий¹⁴; увековечивание памяти знаменитых земляков, а также иных выдающихся граждан РФ, жизнь, трудовая, творческая и общественная деятельность которых связана с регионом¹⁵.

Тенденции унификации регионального законодательства связаны с разработкой соответствующими федеральными министерствами модельных актов по вопросам, которые необходимо регулировать региональными актами. Поскольку большинство законов субъектов РФ о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций создавались в соответствии с модельными законами, которые подготовило Минэкономразвития России¹⁶, заложенные в них неточности стали при-

¹⁴ См. п. 6¹ ст. 4 Закона Мурманской области от 5 марта 2012 г. № 1450-01-ЗМО «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Мурманской области».

¹⁵ См. п. 4 ст. 2 Закона Республики Карелия от 5 декабря 2011 г. № 1562-ЗРК «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Карелия».

¹⁶ См. Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентиро-

чиной общих для многих региональных законов неудачных формулировок.

Это относится к статье о принципах взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и некоммерческих организаций. Во многих региональных законах соответствующая статья называется «Основные принципы взаимодействия...»¹⁷ (хотя в модельном законе использован термин «принципы»), но сформулированы они не как «основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора»¹⁸, а как конкретные правовые нормы. В частности, в Законе Нижегородской области «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Нижегородской области» к принципам отнесено такое положение, как «невмешательство органов государственной власти Нижегородской области и их должностных лиц в деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций, равно как и невмешательство социально ориентированных некоммерческих организаций в деятельность органов государственной власти Нижегородской области и их должностных лиц, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации»¹⁹. Все это следовало бы сократить до принципа взаимного невмешательства, поскольку и в названии, и в ч. 1 данной статьи упоминаются стороны: государственные органы субъекта Российской Федерации и социально ориентированные некоммерческие организации. А упоминание исключения из общего правила делает формулировку принципа отдельной конкретной нормой. Многие законы субъектов РФ не опирают-

ся на указанную норму модельного закона, а поэтому более точно сформулировали принципы взаимодействия. Это сделано, например, в законах Красноярского и Забайкальского краев²⁰.

Совсем не обязательно в региональном законе, конкретизирующем нормы федерального закона, закреплять используемые понятия и термины. Как правило, это уже сделано в федеральном законе, и их содержание в региональном законе должно быть таким же. Понятия, используемые федеральным законодательством, иной смысл в региональном законе иметь не могут. Можно согласиться с необходимостью закрепления новых, используемых только региональным законом терминов (таких, например, как «губернаторский грант» и т. д.). Отсылочные нормы возможны, но избыточны и зачастую могут добавлять неясности. Например, ст. 2 Закона Рязанской области²¹, устанавливает, что «основные понятия и термины в настоящем Законе используются в том же значении, что и в Федеральном законе “О некоммерческих организациях”». Следует отметить, что используемые региональным законом понятия определены не только в указанном Федеральном законе, но и в других актах, регулирующих деятельность общественных объединений.

Закрепление основных понятий и терминов в региональном законе, как правило, ведет к дублированию действующих норм, но может привести и к некорректной формулировке. В качестве примера можно привести неудачно сформулированное понятие «негосударственная некоммерческая организация» в ст. 2 Закона Республики Дагестан от 3 февраля 2005 г. № 7 «О взаимодействии органов государственной власти Республики Дагестан с негосударственными некоммерческими организациями». Рассматриваемое определение дословно повторяет п. 1 и 2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», в которых формулируется понятие «некоммерческая организация», к которым относятся и государственные организации. Такая важная характеристика, как «негосударственная», выпала из определения регионального закона.

Некорректные формулировки часто ведут к несоответствию региональных норм федеральному законодательству. Например, в ст. 18 Закона Оренбургской области от 23 декабря 1996 г. «О профессиональных союзах Оренбургской области, их правах и гаранти-

ванных некоммерческих организаций, утвержденные Минэкономразвития России.

¹⁷ Например, ст. 4 Закона Нижегородской области от 7 мая 2009 г. № 52-З «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Нижегородской области».

¹⁸ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 82.

¹⁹ См. п. 4 ст. 4 Закона Нижегородской области от 7 мая 2009 г. № 52-З «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Нижегородской области». Аналогичная норма содержится в п. 7 ст. 3 Закона Республики Дагестан от 30 декабря 2013 г. № 105 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Дагестан», причем к принципам отнесено такое положение, как «взаимный контроль со стороны участников взаимодействия за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, государственного имущества Республики Дагестан, выделяемых некоммерческим организациям». Формы, порядок и предмет контроля со стороны государственных органов формулируются в конкретной норме, а принципом является «взаимный контроль».

²⁰ См. ст. 4 Закона Красноярского края от 7 февраля 2013 г. № 4-1041 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Красноярском крае», ст. 2 Закона Забайкальского края от 24 ноября 2010 г. № 432-ЗЗК «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Забайкальском крае».

²¹ См. Закон Рязанской области от 9 ноября 2012 г. № 86-ОЗ «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Рязанской области».

ях деятельности» установлено, что работодатель отчисляет денежные средства профсоюзным органам на социально-культурную и иную работу, а также с их согласия — на содержание профактива. И только размер этих отчислений определяется коллективным договором или соглашением. Аналогичную норму содержит ст. 7 Закона Смоленской области от 1 декабря 1999 г. № 59-з «О дополнительных правах и гарантиях деятельности профессиональных союзов в Смоленской области». Думается, законодательное закрепление дополнительных обязанностей работодателя в данном случае противоречит федеральному законодательству. В соответствии со ст. 28 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» работодатель имеет право передавать в бесплатное пользование профсоюзам объекты, базы отдыха, спортивные и оздоровительные центры, необходимые для организации отдыха, ведения культурно-просветительной, физкультурно-оздоровительной работы с работниками и членами их семей. Перечень этих объектов и размеры отчисляемых профсоюзам средств на проведение социально-культурной и иной работы в организации определяются в порядке и на условиях, установленных как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ, коллективным договором, соглашением.

Кроме того, в ст. 377 ТК РФ указано, что в случаях, предусмотренных коллективным договором, работодатель отчисляет денежные средства первичной профсоюзной организации на культурно-массовую и физкультурно-оздоровительную работу и может производить оплату труда руководителя выборного органа первичной профсоюзной организации. Таким образом, федеральное законодательство сформулировало эти нормы как диспозитивные, предполагая, что этот вопрос может быть решен только коллективным договором или соглашением. Однако формулировки указанных региональных законов позволяют толковать эти нормы как обязательные, без увязки с соглашениями и коллективными договорами.

Отдельной темой для анализа является региональное законодательство в сфере регулирования религиозных организаций. Так, п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее — Закон № 125-ФЗ) устанавливает, что законодательство о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях состоит в том числе из нормативных правовых актов субъектов РФ. Из этого следует, что субъект РФ имеет право принимать собственные законы в этой области²². Законов субъектов Федерации

о свободе совести становится все меньше. Большинство субъектов РФ, как было отмечено выше, отменило свои законодательные акты²³. Строго говоря, законов, которые регулируют комплекс правоотношений по поводу религиозной свободы, осталось лишь девять и большинство из них крайне невелико по объему. Например, Закон Республики Адыгея от 12 января 1999 г. № 107 «О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея» является действующим, но из 23 статей сохраняют свое действие семь, которые полностью повторяют положения федерального законодательства. Поэтому сложно признавать их необходимость и регулятивную эффективность.

Многие из утративших силу законов касались лишь одного вопроса — миссионерской деятельности²⁴. Их отмена — закономерное явление, поскольку было признано, что указанные законы во многих нормах нарушали положения Конституции и федерального законодательства²⁵.

дательстве, является нарушением конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Конституция предоставляет субъектам Федерации иную возможность — выступать с законодательной инициативой, дабы инициировать процесс принятия необходимого нормативно-правового акта на федеральном уровне» (см.: *Пчелинцев А. В.* Законодательная практика и проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере свободы совести и вероисповедания // *Российская юстиция.* 2011. № 1).

²³ Например, утратили силу аналогичные законы в ряде регионов: в Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии — Алании, Калмыкии, Чувашии и других субъектах. Следует отметить, что в Ингушетии и Северной Осетии — Алании действовали два разных закона: отдельно о религиозной и о миссионерской деятельности.

²⁴ Утратили силу законы о миссионерской деятельности в таких субъектах, как Удмуртская Республика, Приморский край, Вологодская, Курганская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Томская, Тульская, Тюменская области и некоторых других.

²⁵ Конституционный Суд РФ в ряде своих решений (постановления от 23 ноября 1999 г. № 16-П, от 15 декабря 2004 г. № 18-П, от 6 декабря 2011 г. № 26-П, определение от 7 февраля 2002 г. № 7-О) указал на то, что по смыслу ст. 28 Конституции РФ свобода вероисповедания, право каждого объединяться с другими для исповедания той или иной религии предполагают возможность совершения религиозных обрядов и церемоний, распространения своих религиозных убеждений, религиозное обучение и воспитание, благотворительность, миссионерскую, подвижническую и иную деятельность, определяемую избранным вероучением. То есть он признал, что миссионерская деятельность — неотъемлемая часть религиозной деятельности. Тем не менее Конституционный Суд РФ в постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П указал, в частности, что государство вправе воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе в связи с проб-

²² Сложно согласиться с полным запретом законодательной деятельности регионов в области регулирования прав человека и мнением, что «подобного рода законотворчество, хотя оно подчас и вызвано пробелами в федеральном законо-

Однако вопросы миссионерской деятельности продолжают оставаться предметом законодательного регулирования в некоторых субъектах РФ²⁶. В большинстве своем они содержат определение, позволяющее довольно широко трактовать миссионерскую деятельность. Например, в ст. 2 Областного закона Смоленской области «О миссионерской деятельности на территории Смоленской области» она обозначена как «информационная и организационная деятельность миссионеров, прямо или косвенно направленная на распространение своего вероучения и практики среди лиц иной веры и (или) неверующих на территории Смоленской области». При этом региональным законом, как правило, устанавливается разрешительный порядок миссионерской деятельности. В литературе довольно однозначно делается вывод, что действующее регулирование миссионерства региональным законодательством является ограничением конституционного права. В частности, следует согласиться с мнением А. В. Пчелинцева, что попытки подвести под понятие «миссионерская деятельность» все виды распространения религиозных убеждений и придать данному виду деятельности разрешительный характер со стороны государства неизбежно приведут к необоснованным ограничениям свободы вероисповедания и связанных с нею в данном случае иных свобод (свободы собраний, свободы слова, свободы передвижения и др.), будут являться неправомерным вмешательством в частную жизнь граждан и во внутреннюю жизнь религиозных объединений²⁷.

Некоторые региональные законы в рассматриваемой сфере имеют положения, которые можно трактовать как противоречащие федеральному законодательству. Например, из текста Закона Республики Дагестан от 16 января 1998 г. № 5 «О свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных организациях» (далее — Закон Республики Дагестан) не ясна ситуация с деятельностью религиозных групп на территории данной Республики, поскольку они просто не упоминаются в тексте Закона, хотя деятельность религиозных организации довольно детально регламентируется. В частности, в зависимости от территориальной сфе-

ры деятельности создаются местные и республиканские религиозные организации (п. 2 ст. 10 Закона Республики Дагестан). В Республике Дагестан не может быть зарегистрировано более одной республиканской религиозной организации одного вероисповедания и не допускается создание исламской республиканской религиозной организации по национальному принципу (п. 4 ст. 10 Закона Республики Дагестан). Возникают вопросы и к перечню обязанностей религиозных организаций, закрепленному ст. 25 Закона Республики Дагестан: представлять по запросу регистрирующего органа решения руководящих органов религиозной организации, допускать представителей регистрирующего органа к проводимым мероприятиям, обеспечивать представителям регистрирующего органа доступ для ознакомления с деятельностью религиозной организации по осуществлению ею своих целей и задач и т. д. Законом № 125-ФЗ не установлены такие обязанности²⁸. Более того, в нем однозначно закреплено, что в соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит федеральному законодательству.

Не соответствующим нормам федерального законодательства можно признать положение о вакуфном имуществе, которое могут иметь на праве собственности религиозные организации в соответствии с п. 3 ст. 18 Закона Республики Татарстан от 14 июля 1999 г. № 2279 «О свободе совести и религиозных объединениях» (далее — Закон Республики Татарстан). Норма сформулирована следующим образом: «религиозные организации вправе иметь вакуфное имущество, правовое положение которого регулируется федеральным законодательством». Однако федеральное законодательство не регулирует такой институт, поэтому возникает противоречие. Вероятно, смысл статьи заключался в том, что иметь вакуфное имущество возможно в той мере, в которой это не противоречит нормам федерального законодательства.

С учетом обязательного требования соответствия федеральному законодательству встает вопрос о формулировке ст. 20 Закона Республики Татарстан, которая содержит положение, устанавливающее право религиозных организаций открывать помимо специализированной сети предприятий торговли и бытового обслуживания медицинские учреждения с учетом канонических требований «в соответствии с законодательством Российской Федерации». По нашему мнению, законодательство РФ в сфере здравоохранения²⁹ не содержит в отношении

лемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправомерным воздействием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т. п.

²⁶ В Смоленской, Курской, Белгородской, Воронежской, Костромской, Псковской, Новгородской областях, в Северной Осетии — Алании, в Еврейской автономной области.

²⁷ См.: Пчелинцев А. В. Проблемы законодательной регламентации миссионерской деятельности религиозных объединений // Религия и право. 2013. № 3. С. 7.

²⁸ Подобные положения содержит Федеральный закон «Об общественных объединениях», но его действие не распространяется на религиозные организации (ст. 2).

²⁹ В соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 6 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья

медицинских услуг определения канонических требований. Поскольку нет определения, возникают вопросы: об объеме канонических требований, порядке их установления, возможности оказания медицинской помощи лицам, не принадлежащим к указанной конфессии, и т. д.

Похожее право закреплено в ст. 7 Закона Республики Бурятия от 23 декабря 1997 г. № 610-I «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия», которой устанавливается право членов религиозных объединений на занятие народной медициной. Кроме того, указанной статьей допускается создание медицинских организаций, находящихся на содержании и попечении религиозных организаций и практикующих методы народной медицины. Право на занятие народной медициной имеет гражданин, но не религиозное объединение в целом³⁰.

На основе сделанного анализа можно прийти к некоторым выводам. Многие нормы региональных законов, касающиеся права на объединение, дублируют нормы федеральных законов, содержат правовые неточности и некорректные формулировки, имеют тех-

нико-юридические ошибки. Это во многом происходит по причине изъянов самого федерального законодательства и наличия избыточного федерального регулирования. Характерной особенностью этого сегмента регионального законодательства является то, что рассматриваемые законы почти не содержат прямо противоречащих федеральному законодательству норм. Это характерная черта современного регионального законодательства в отличие от предыдущего этапа законотворчества субъектов РФ. Существует явно выраженная тенденция к количественному и качественному сокращению предметов регулирования по рассматриваемым вопросам. Поэтому если оценивать данный сегмент регионального законодательства в целом, то соответствующее законодательство в большинстве регионов носит фрагментарный и несистемный характер.

Сворачивание регионального законодательного регулирования совершенно не связано с тем, что отсутствуют правовые проблемы: они чрезвычайно остры, требуют постоянного внимания и усилий, особенно в регионах с многоконфессиональным населением. Очевидна необходимость постоянной поддержки на региональном уровне развития институтов гражданского общества и прежде всего общественных организаций, поскольку эффективнее всего это делать именно там, где органы власти находятся ближе всего к проблемам граждан и общества. На наш взгляд, ситуация с законотворчеством в субъектах РФ связана с отсутствием четко обозначенного поля деятельности регионального законодателя.

Негативные моменты, проявляющиеся в законодательстве субъектов РФ об общественных объединениях, отсутствие собственной инициативы в регионах и реальных возможностей для широкого использования правовых средств воздействия приводят к тому, что цель регионального законодательства в области защиты и создания дополнительных гарантий конституционных прав человека на территории субъектов РФ достигается лишь частично и слабо зависит от регулирующего воздействия федерального законодательства как объективного фактора.

граждан в Российской Федерации» медицинская помощь по возможности оказывается с соблюдением культурных и религиозных традиций пациента. Более того, в соответствии с п. 3 ст. 10 пациент может выбирать медицинскую организацию и врача. Однако оказание такой помощи осуществляется строго в соответствии с «применением порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи» (п. 4 ст. 10 указанного Федерального закона).

³⁰ В статье 50 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлено, что «право на занятие народной медициной имеет гражданин, получивший разрешение, выданное органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья». Но это право не распространяется на какие-либо организации, это индивидуальное право. Поэтому такое право могут иметь только физические лица, которые при этом могут состоять в личном качестве в религиозном объединении, но религиозное объединение в целом не может иметь такого права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Авакян С. А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996.
- Власенко Н. А. О кризисных тенденциях в праве // Юридическая техника. 2014. № 8.
- Лапаева В. В. Федеральное и региональное законодательство об общественных объединениях // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.
- Малый Д. А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. СПб., 2003.
- Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. М., 2004.
- Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015.
- Пчелинцев А. В. Законодательная практика и проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере свободы совести и вероисповедания // Российская юстиция. 2011. № 1.
- Пчелинцев А. В. Проблемы законодательной регламентации миссионерской деятельности религиозных объединений // Религия и право. 2013. № 3.

Солдатов С. А. Общественные организации в Российской Федерации (политико-правовое и институциональное исследование). М., 1994.

Хабриева Т. Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

REFERENCES

Avak'yan S. A. Politicheskiy plyuralizm i obshchestvennye ob''edineniya v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovye osnovy. M., 1996.

Vlasenko N. A. O krizisnykh tendentsiyakh v prave. Yuridicheskaya tekhnika. 2014. No. 8.

Lapaeva V. V. Federal'noe i regional'noe zakonodatel'stvo ob obshchestvennykh ob''edineniyakh. Sootnoshenie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii i zakonodatel'stva sub''ektov Rossiyskoy Federatsii. M., 2003.

Malyy D. A. Konstitutsionnoe pravo na ob''edinenie v Rossiyskoy Federatsii: voprosy teorii i praktiki. SPb., 2003.

Matuzov N. I., Mal'ko A. V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. M., 2004.

Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / otv. red. T. Ya. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov. M., 2015.

Pchelintsev A. V. Zakonodatel'naya praktika i problemy razgranicheniya predmetov vedeniya Rossiyskoy Federatsii i ee sub''ektov v sfere svobody sovesti i veroispovedaniya. Rossiyskaya yustitsiya. 2011. No. 1.

Pchelintsev A. V. Problemy zakonodatel'noy reglamentatsii missionerskoy deyatel'nosti religioznykh ob''edineniy. Religiya i pravo. 2013. No. 3.

Soldatov S. A. Obshchestvennye organizatsii v Rossiyskoy Federatsii (politiko-pravovoe i institutsional'noe issledovanie). M., 1994.

Khabrieva T. Ya. Razgranichenie zakonodatel'noy kompetentsii Rossiyskoy Federatsii i ee sub''ektov. Sootnoshenie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii i zakonodatel'stva sub''ektov Rossiyskoy Federatsii. M., 2003.