

ПРАВО НА ОБЪЕДИНЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ И НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

© 2011 г. Владлена Владимировна Лысенко¹

Краткая аннотация: в статье анализируется право на объединение, закрепленное в ст. 30 Конституции РФ, которое рассматривается с позиций конституционного и гражданского правоприменения. Автор констатирует включение общественных объединений в сферу действия гражданского законодательства лишь постольку, поскольку они становятся участниками имущественных правоотношений или если они нуждаются в гражданско-правовой защите.

Даётся обоснованный вывод о необходимости выработки четкого концептуального подхода к формированию системы некоммерческих организаций, которую необходимо проводить одновременно с совершенствованием законодательства о юридических лицах.

Annotation: the article examines the right of association as enshrined in Art. 30 of the Constitution of the Russian Federation and it is considered from the standpoint of constitutional and civil enforcement. The article gives a valid conclusion about the need for a clear conceptual approach to the formation of non-profit organizations, which must be held simultaneously with the improvement of legal person legislation.

Ключевые слова: общественные объединения, некоммерческие организации, гражданское общество, права человека, юридические лица, фонд, движение, учреждение, органы общественной самоактивности.

Key words: public associations, non-profit organizations, civil society, human rights, legal persons, foundation, movement, institution, bodies of public initiative.

Право на объединение является одним из важнейших конституционных прав. Его основа заложена в ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Общественные объединения в силу факта своего образования обладают конституционно-правовой правоспособностью. В отличие от конституционных (публично-правовых) норм, устанавливающих основы правового положения государства и личности, гражданское законодательство регулирует иную сферу жизни общества². Неотчуждаемые права и свободы человека и другие нематериальные блага могут защищаться гражданским законодательством, если иное не вытекает из существа этих нематериальных благ (п. 2 ст. 2 Гражданского кодекса РФ). Можно утверждать, что общественные объединения входят в сферу действия гражданского законодательства лишь постольку, поскольку они становятся участниками имущественных правоотношений или если они нуждаются в гражданско-правовой защите. Правовое положение объединений как участников гражданского оборота, по мнению исследователей, следует рассматривать как

подчиненное по отношению к публично-правовым особенностям их деятельности³.

Таким образом, право на объединение можно рассматривать не только через объединение непосредственно в общественные объединения в организационно-правовых формах, перечень которых приводится в Федеральном законе “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г.⁴, но также и через объединение в любые другие некоммерческие союзы⁵.

Действующее гражданское законодательство России предусматривает возможность функционирования юридических лиц, являющихся коммерческими или некоммерческими организациями. В связи с этим особо важное значение имеет формулировка, примененная законодателем в п. 1 ст. 50 ГК РФ: юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечения прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации (НКО)). Как видно из законодательного определения некоммерческой организации, оно основано не на характеристике свойств данной категории юридических лиц, а на отрицательном сопоставлении с коммерческими организациями.

Необходимо отметить, что в некоторых случаях законодатель смешивает функции коммерческих и некоммерческих организаций, что ведет к размыванию основополагающего

¹ Доцент Приднестровского государственного университета им. Т.Г. Шевченко, кандидат юридических наук (г. Тирасполь) (E-mail: vladala.lisenko@mail.ru).

² Так, например, В.В. Лапаева считает, что “законодательство, регламентирующее деятельность общественных объединений, имеет комплексный характер, оно в целом относится к публично-правовой сфере и представляет собой самостоятельный институт конституционного права” (см.: Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию Закона о партиях // Журнал росс. права. 2002. № 1. С. 18; Соболева Ю.В. Административно-правовой статус общественных объединений: понятие и структура // Человек, общество, право. Вып. 3. 2001. С. 126).

³ См.: Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. М., 2003. С. 242.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁵ См.: Кожевников О.А. Конституционное право на объединение нуждается в многосмысловом законодательном закреплении // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 21.

деления юридических лиц. Например, это имеет место в Федеральном законе “О рынке ценных бумаг” от 22 апреля 1996 г.⁶, который в п. 2 ст. 11 допускает функционирование фондовых бирж в форме либо некоммерческих партнерств, либо акционерных обществ и тем самым, по сути, уравнивает некоммерческие и коммерческие организации в качестве участников рынка. В Федеральном законе “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г.⁷ указано, что сельскохозяйственный кооператив может быть либо производственным, либо потребительским. Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” от 4 декабря 2007 г.⁸ физкультурно-спортивные организации могут создаваться в форме как коммерческих, так и некоммерческих организаций. Какими критериями должны руководствоваться учредители, выбирая ту или иную организационно-правовую форму юридического лица, неясно.

В качестве примера можно привести ст. 121 ГК РФ, где говорится о возможности создания ассоциаций коммерческими и некоммерческими организациями (п. 1 и 2). Однако независимо от того, какие юридические лица объединяются в ассоциации (будь это коммерческие или некоммерческие организации), все они наделены правом осуществления предпринимательской деятельности. Поэтому в части деления этих организаций на коммерческие и некоммерческие грань между ними стирается, поскольку утрачивается основной критерий, а именно – получение прибыли. На абсурдность сложившейся ситуации указывают известные ученые-цивилисты⁹.

Общественные объединения перечислены в качестве одной из форм, в которой могут создаваться юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями; они могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, основы управления НКО и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления регулируются Федеральным законом “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г.¹⁰

Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (ст. 2 вышеуказанного Закона). Статья 50 ГК РФ дает такое же определение некоммерческой организации¹¹. Пункт 3 той же статьи предлагает перечень возможных форм некоммерческих организаций – потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, а также другие формы, предусмотренные Законом. Примечательно, что в этой же статье общественная организация

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

⁹ См.: Интернет-интервью с Е.А. Сухановым “Перспективы развития гражданского законодательства в России: планы и современные реалии” // <http://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov.htm> (21 мая 2009 г.).

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹¹ Гражданский кодекс РФ дает определение некоммерческой организации как юридического лица, т.е. организаций имеющей в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, которая может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные права.

рассматривается как форма некоммерческой организации. Подробное определение общественной организации как правовой формы объединения граждандается в ст. 117 ГК РФ: общественными организациями признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Таким образом, в соответствии с ГК РФ некоммерческая организация признается более широким понятием, нежели общественное объединение. В то же время обе статьи дают дальнейшие ссылки на установленный законом порядок, т.е. на необходимость применения отдельных федеральных законов. В результате на сегодняшний день в России действуют два Закона – “Об общественных объединениях” и “О некоммерческих организациях”. Принятие двух Законов связано с тем, что в Конституции РФ упоминается о праве граждан на объединение, а ГК РФ уже конкретизирует данное положение с использованием термина “некоммерческая организация”. Соответственно, Закон “Об общественных объединениях” при определении предмета регулирования в большей степени ориентируется на конституционные положения, а Закон “О некоммерческих организациях” – на ГК РФ.

На наш взгляд, получилась весьма запутанная система, в которой иногда положения одного нормативного акта накладываются на положения другого, в результате чего возникает ряд вопросов.

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управляемых целей, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (ст. 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”). Под общественным объединением в законодательстве понимается “добровольное самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения” (ст. 5 Федерального закона “Об общественных объединениях”). Ссылка на некоммерческое формирование в определении общественного объединения подразумевает автоматическое включение формулировки некоммерческой организации из ГК РФ и Федерального закона “О некоммерческих организациях”¹². Очевидно, что законодатель намеренно не прибегнул к использованию термина “некоммерческая организация”, так как Федеральный закон “О некоммерческих организациях” еще не был принят. Добавилось еще одно понятие – “некоммерческое формирование”. Подобная неточность свидетельствует о недостаточной согласованности разработчиков в использовании терминов.

Несмотря на сходство в определениях, есть существенная разница в вопросе возникновения правоспособности некоммерческой организации и общественного объединения. Федеральный закон “Об общественных объединениях” предусматривает две возможности создания общественного объединения: путем простого объединения лиц и посредством государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Второй вариант означает, что правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает лишь с момента его государственной регистрации (ст. 18 Федерального закона “Об общественных объединениях”). В ст. 3 Федерального закона “О некоммерческих

¹² Определения в ГК РФ и Федеральном законе “О некоммерческих организациях” слово в слово повторяют друг друга.

организациях” указывается, что некоммерческая организация считается созданной как юридическое лицо с момента ее государственной регистрации в установленном законом порядке. Из приведенных положений видно: для возникновения правоспособности некоммерческой организации и общественного объединения как юридических лиц необходима государственная регистрация. Однако при образовании юридического лица к учредителям предъявляются различные требования. Так, Федеральный закон “О некоммерческих организациях” не предусматривает каких-либо ограничений круга возможных учредителей в зависимости от организационно-правовой формы. Статья 15 Закона прямо указывает на возможность учреждения некоммерческой организации как физическими, так и юридическими лицами. Не ограничивается также и число учредителей. Законом предусматривается возможность учреждения некоммерческой организации одним лицом (за исключением случаев создания ассоциаций (союзов), партнерств, т.е. когда само название предполагает множественность учредителей).

Другой подход используется в Федеральном законе “Об общественных объединениях”. Во-первых, учредителями могут быть как физические лица, так и юридические – общественные объединения. Физические лица – это граждане, иностранные граждане и лица без гражданства. Однако не совсем понятна формулировка “юридические лица – общественные объединения”. Возникает вопрос: могут ли быть учредителями общественного объединения некоммерческие организации? Федеральный закон “О некоммерческих организациях” предусматривает возможность реорганизации (преобразования) некоммерческой организации в общественную (ст. 17). И хотя реорганизация неравнозначна учреждению, используя эту статью, можно достаточно легко обойти ограничения в Федеральном законе “Об общественных объединениях” по составу учредителей общественного объединения.

Фактически на данный момент существуют несколько определений общественной организации (уже сам термин “общественная организация” – синтез названий двух законов). Термин “организация” используется в основном в гражданском праве, где организациями именуются юридические лица¹³. Под организацией традиционно понимается коллективное образование, обладающее организационным единством¹⁴. Термин “общественные объединения” более правильно употреблять прежде всего в конституционно-правовом значении.

На основании вышеизложенного можно сделать определенные выводы:

1. Существующие в большом количестве самые различные виды общественных объединений и некоммерческих организаций (при беспорядочном и нескончаемом введении все новых разновидностей) уже сложно назвать системой некоммерческих организаций. В отношении последних преобладает дифференцированное правовое регулирование, т.е. каждый вид некоммерческих организаций имеет “собственный” правовой режим. Нередки ситуации, когда одинаковые по своей сущности организации обладают различным правовым статусом. Отсутствие системности и разнотечения в законодательстве создают серьезные проблемы на практике.

¹³ См.: Гражданское право. Учебник / Под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. М., 2010. С. 181–183.

¹⁴ См.: Богданов Е.В. Сущность и ответственность юридического лица // Гос. и право. 1997. № 10. С. 97.

2. Фактически на сегодняшний день по законодательству существуют несколько типов общественных организаций, фондов, учреждений, объединений (ассоциаций или союзов) юридических лиц. В случае с Федеральным законом “О некоммерческих организациях” был взят за основу критерий: имеет ли организация своей целью извлечение прибыли? Федеральный закон “Об общественных объединениях” принял за основу конституционное право на объединение.

3. Федеральный закон “Об общественных объединениях” содержит достаточно лазеек для формирования и развития коммерциализации в деятельности общественных объединений. Содержание права на объединение определяется в данном Законе как “защита общих интересов и достижение общих целей” (ст. 3) без какой-либо оговорки относительно характера этих интересов и целей. Такой подход отличается от закрепленного в ч. 1 ст. 117 ГК РФ и ч. 1 ст. 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”, в котором указывается, что общественные организации создаются “на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей”. Налицо коллизия правовых норм. Тенденция к искажению реального содержания, мотивации и целей общественной активности, способна существенно деформировать процессы становления гражданского общества¹⁵.

4. В духе расширительного толкования понятия общественного объединения в Федеральном законе “Об общественных объединениях” закреплена норма об источниках формирования имущества общественных объединений. Так, в ст. 31 перечислены такие источники, как предпринимательская деятельность, гражданско-правовые сделки и внешнеэкономическая деятельность. Причем в последующих статьях Закона регламентирована лишь предпринимательская деятельность общественных объединений. Относительно же гражданско-правовых сделок и внешнеэкономической деятельности общественных объединений в Законе отсутствует какая-либо конкретизация. Таким образом, содержание этих видов деятельности осталось законодательно неопределенным, что, безусловно, создает возможности для разного рода злоупотреблений. Процедуры создания общественных объединений с международным статусом, перед которыми открываются столь широкие возможности для внешнеэкономической деятельности, по Закону намного проще, чем процедуры создания общероссийских объединений¹⁶.

5. При дальнейшем совершенствовании вышеуказанного Закона следует уточнить понятие общественного объединения и направление его деятельности, определить источники формирования его имущества. Речь должна идти прежде всего об определенной переакцентировке концепции, заложенной в его основе. Суть концепции состояла в том, что Закон рассматривался в первую очередь как средство стимулирования процессов формирования гражданского общества и как инструмент реализации конституционного права на объединение. На наш взгляд, необходимо дальнейшее движение в сторону кодификации законодательства (когда один закон будет регулировать деятельность всех органи-

¹⁵ См.: Лапаева В.В. Закон об общественных объединениях нуждается в совершенствовании // Журнал росс. права. 1997. № 4. С. 96.

¹⁶ В соответствии с ч. 1 ст. 47 Федерального закона “Об общественных объединениях” для получения международного статуса достаточно иметь одно структурное подразделение в России и одно за рубежом. Согласно же ч. 2 ст. 14 для создания общероссийского объединения необходимо иметь структурные подразделения на территориях более половины субъектов РФ.

зационно-правовых структур некоммерческого характера). По нашему мнению, за основу следует принять деление на коммерческие и некоммерческие организации.

6. В процессе создания и деятельности некоммерческих организаций возникают проблемы, вызванные несовершенством действующего законодательства. Иногда нормы законов “топят” общественные объединения в бумаготворчестве, требуя составления планов и отчетов об их выполнении. Одновременно создаются условия для ликвидации некоторых организаций под предлогом невыполнения ими того или иного бюрократического требования¹⁷. Э. Панфилова считает, что указанные законы затормозили развитие гражданского общества¹⁸.

7. С точки зрения гражданского права не имеет существенных различий статус общественных организаций (объединений), политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций (объединений). Федеральные законы, регламентирующие особенности правового положения данных организаций, противоречивы и не согласованы ни друг с другом, ни с общими нормами ГК РФ. Федеральный закон “Об общественных объединениях” предлагает правовое регулирование, страдающее значительными недостатками, которое заключается не только в его внутренней противоречивости и прямом несоответствии ГК РФ, но также и в противоречии общепризнанным теоретическим положениям о юридических лицах и в применении гражданско-правовых категорий.

8. В целях устранения доктринальной и терминологической неопределенности предлагается следующее соотношение понятий “общественное объединение” и “общественная организация”: под общественными объединениями следует

понимать все формы общественной активности граждан, которая может быть реализована, в частности, путем создания общественной организации. Данный термин необходимо использовать в конституционно-правовом значении. В гражданском праве (в доктрине и законодательстве) предлагается употреблять только термин “общественная организация”. На наш взгляд, необходимо исключить из ГК РФ и Федерального закона “О некоммерческих организациях” термин “объединение”, применяемый для характеристики общественной организации. Общественная организация как юридическое лицо – это некоммерческая организация, основанная на персональном членстве, добровольно созданная гражданами на основе общности их интересов для удовлетворения нематериальных потребностей.

9. Общественные фонды и общественные учреждения, указанные в Федеральном законе “Об общественных объединениях” в качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица, не могут рассматриваться таковыми в силу их “поглощения” такими некоммерческими организациями, как фонд и учреждение. В соответствии с этим следует исключить из Федерального закона “Об общественных объединениях” указание на общественный фонд и общественные учреждения.

10. Общественное движение и орган общественной самодеятельности должны считаться самостоятельными организационно-правовыми формами некоммерческих организаций. Их организационная структура принципиально отличается от организационной структуры общественных организаций, основанных на членстве. Данное обстоятельство позволяет рассматривать общественные организации, общественные движения и органы общественной самодеятельности как самостоятельные организационно-правовые формы некоммерческих организаций. Каждой из этих организационно-правовых форм присущи свои особенности внутрисубъектного строения, характер внутриорганизационных отношений, масштабы территориальной деятельности.

¹⁷ См.: Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференции. Екатеринбург, 2007. С. 116–122.

¹⁸ См.: Уполномочены защищать // Росс. газ. 2009. 24 дек.