**Публично-правовые и частноправовые аспекты деятельности гражданских объединений в Российской Федерации**

Качанов Роман Евгеньевич

В статье анализируются виды деятельности общественных объединений в Российской Федерации, исходя из подразделения права на публичное и частное

Российское законодательство закрепляет широкий круг объединений, учреждений, призванных действовать гражданской среде и быть основой формирующегося в нашей стране гражданского общества. Они имеют разные организационно-правовые формы и социально- юридические статусы; однако они все опираются на одну конституционную основу — ч. 2 ст. 15 Конституции России - положение, называющее субъекты права, обязанные соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. К ним относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения. Как мы видим, Конституция не использует понятие «юридическое лицо» или «физическое лицо», она использует понятия «граждане» и «объединения граждан». Очевидно, что в контексте данной нормы под «гражданами» следует понимать как российских граждан, так и иностранных граждан, а также лиц без гражданства. А что касается «объединений граждан» (гражданских объединений), то здесь есть одна интересная деталь. Дело в том, что традиционно в российском праве считалось, что в качестве объединений можно рассматривать только различные кооперативы, общественные и религиозные объединения. Если придерживаться этой позиции, то возникает вопрос: должны ли тогда другие юридические лица соблюдать Конституцию и законы? Ответ на этот вопрос не столь очевиден, как может показаться на первый взгляд, т.к. Конституция РФ дает исчерпывающий перечень субъектов, на которые возлагается обязанность соблюдения Конституции и законов, куда юридические лица, помимо вышеперечисленных, не входят.

Данную теоретическую проблему разрешил Конституционный Суд РФ. В своем Постановлении от 24 октября 1996 по делу о проверке конституционности ч.1 ст.2 ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» он заявил следующее: акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный суд Российской Федерации, по своей сути являются объединениями - юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и с другими лицами». В данном решении Конституционный Суд признал объединениями юридические лица, имущество которых находится в частной собственности. Но в нашем законодательстве предусмотрены также и юридические лица, учрежденные государством или муниципалитетом и не обладающие правом собственности на закрепленное за ними имущество. Тогда как быть с ними; ведь они не могут быть объединениями? На этот вопрос КС ответил в своем постановлении по делу о проверке конституционности п. З ст. 11 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 12 октября 1998г. Суть проблемы состояла в том, что в Конституционный Суд РФ с жалобой обратилось государственное унитарное предприятие «НИЦИАМТ», а согласно законодательству о конституционном контроле, в Конституционный Суд РФ могут обратиться только граждане и объединения граждан... Конституционный Суд РФ признал, что жалоба НИЦИАМТ допустима, обосновав такое решение тем, что согласно Конституции в Российской Федерации частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности признаются и защищаются равным образом. Юридические лица, как частные, так и государственные (независимо от их организационно- правовой формы), являются субъектами конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы, закрепленной ст. 57 Конституции Российской Федерации. При этом юридические лица обладают такими конституционными правами, как право на равенство, право частной собственности, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Поскольку конституционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков, на государственные предприятия - юридические лица распространяются и конституционные гарантии в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы. Т.е. Конституционный Суд РФ указал, что если одни юридические лица признавать гражданскими объединениями, а другие не признавать, то это нарушило бы право юридических лиц на равенство, дискриминировало бы юридические лица, что несовместимо с конституционно значимыми целями. Таким образом, Конституционный Суд РФ фактически ввел в российскую правовую систему юридическую фикцию о том, что все юридические лица, независимо от их организационно-правовой формы и формы их собственности на закрепленное за ними имущество, признаются гражданскими объединениями, если даже с позиции закона некоторые юридические лица объединениями не являются.

Одна из правовых классификаций гражданских объединений состоит в подразделении их на частные и публичные. Критерием для такой классификации служат те правовые нормы, которыми регулируется деятельность этих объединений; исходя из подразделения права на публичное и частное, такие нормы могут носить соответственно частноправовой либо публично-правовой характер.

В данной работе мне бы хотелось проанализировать правовое положение одного из видов гражданских объединений, а именно, общественных объединений.

Общественные объединения - это очень своеобразная разновидность гражданских объединений, т.к. их деятельность регулируется рядом отраслей российского права, имеющих различную юридическую природу: как публично-правовую, так и частноправовую, а также так называемую частно-публичную, которая выделяется в российском праве. Так, например, имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве и автономии воли, в которых участвует общественное объединение, регулируются гражданским правом; общественное объединение как юридическое лицо вступает и в иные отношения, имеющие общий характер, т.е. участниками данных отношений являются все юридические лица, независимо от их правового статуса (административные, налоговые, уголовно-процессуальные, гражданско- процессуальные, трудовые и прочие отношения). В этих отношениях общественные объединения могут выступать как истцы и ответчики, правонарушители, налогоплательщики, работодатели и пр. Но, тем не менее, именно общественные объединения в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. обладают такими правами, какими не обладает ни одно другое юридическое лицо в Российской Федерации, например, право участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, право представлять и защищать в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях не только свои права, законные интересы своих членов и участников, но и права и интересы других граждан, право выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти, право участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством и т.д. Как известно, в советское время именно общественные объединения, наряду с другими публичными субъектами, обладали правом законодательной инициативы. Другими словами, общественные объединения являются субъектами конституционного права, участниками конституционно-правовых отношений. Причем участие в данных отношениях является целью деятельности общественных объединений, участие же в общих отношениях является лишь средством, необходимым для обеспечения полноценной деятельности общественного объединения.

Публично-правовая природа общественных объединений подтверждается рядом других обстоятельств. В частности, по закону, общественные объединения, за исключением политических партий, вправе не проходить государственную регистрацию и соответственно не приобретать права юридического лица (гражданские права). В этом случае общественное объединение не будет являться участником общеправовых отношений, но свой конституционно- правовой статус и те публичные права, которые у него есть, оно не потеряет. Также порядок принудительной ликвидации общественных объединений существенно отличается от порядка ликвидации обычных юридических лиц. В частности, оно может быть ликвидировано, если его цели или действия направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, виновного нарушения своими действиями прав и свобод граждан и пр. Оно ликвидируется в судебном порядке только по представлению соответствующего прокурора, причем ликвидация объединения означает запрет на его деятельность независимо от факта государственной регистрации.

В числе публичных прав, свойственных общественным объединениям, можно назвать не только права, вытекающие из их конституционно-правового статуса, но также и иные публичные права и полномочия, составляющие специально-правовой и специально-отраслевой статус общественных объединений. Под специально-правовым статусом следует понимать права и полномочия, прямо вытекающие из публичного предназначения общественных объединений, возникающие в определенной сфере жизнедеятельности, которыми законодатель наделяет общественные объединения в целом, не дифференцируя их по социальным видам. В качестве примера специально-правового статуса общественных объединений можно назвать статус в сфере реабилитации жертв политических репрессий. Так, в соответствии со ст. 6 Закона РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий», общественные объединения (организации) вправе подавать заявления о реабилитации. Или на основании ст. 170 Трудового кодекса РФ только общественные объединения вправе привлекать работника к исполнению общественных обязанностей в рабочее время в соответствии с федеральным законом - это пример специально-правового статуса общественных объединений в сфере трудовых отношений. Или, в соответствии с УПК РСФСР, любое общественное объединение может выступать в уголовно-процессуальных отношениях в сфере применения меры пресечения – например, поручительство общественного объединения.

От специально-правового статуса общественных объединений следует отличать их специально- отраслевой статус. В отличие от специально-правового статуса, под последним необходимо по¬нимать такие права и полномочия, которыми законодатель наделяет определенный социальный вид общественных объединении, действующих в определенной сфере жизнедеятельности. Уже сейчас, даже в условиях только формирующегося гражданского общества в нашей стране, такие сферы жизнедеятельности весьма разнообразны. Как правило, они находят свое отражение в общественных отношениях, регулируемых самостоятельными отраслями российского права (например, экологические, земельные, потребительские и некоторые другие отношения). Так, в соответствии со ст.45 Закона РФ «О защите прав потребителей» общественные объединения потребителей вправе обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

Вообще зашита интересов неопределенного круга лиц - это основная задача тех общественных объединений, о которых в некоторых странах Запада принято говорить, что они в своей деятельности преследуют «идеальные» цели. Публично-правовая сущность в деятельности таких общественных объединений выражается наиболее полным, явным образом. Подобного рода объединения получили название «негосударственные организации» (НГО) или неправительственные организации» (НПО). Сам этот термин НГО или НПО) придуман для того, чтобы никого не вводить в заблуждение относительно юридической природы такого образования», т.к., анализируя деятельность НГО, приходишь к выводу, что эта деятельность имеет публично-правовой характер, т.к. свойственна обычно государственно- властным институтам; но в данном случае ее осуществляют общественные институты. Таким образом, чтобы разграничить и не путать государственные и общественные институты, было введено такое понятие, которое бы в самом себе отрицало причастность того или иного социального института к государственной власти и, вместе с тем, подчеркивало бы его публично-правовую природу... На Западе (и не только), кстати, сейчас активно идет процесс формирования новой юридической сферы - «права общественных интересов» (ПОИ) - отрасли публичной социально-юридической деятельности НГО, а также юридических клиник, осуществляющих защиту гражданских прав и свобод, пропаганду правовой реформы, устранение правовой неграмотности, оказание правовой помощи населению и представление в суде неимущих граждан. На мой взгляд, в процессе формирования и развития в нашей стране гражданского общества таких общественных объединений будет становиться все больше, а деятельность их будет более эффективной. Но, к сожалению, само понятие «негосударственная организация» в российском законодательстве не предусмотрено, соответственно не предусмотрены дополнительные юридические гарантии и организационно- правовые формы их деятельности, - и это, конечно, один из недостатков законодательства об общественных объединениях.

В современной России среди НГО можно назвать такие объединения, как экологические объединения, профессиональные союзы, объединения работодателей, политические партии, правозащитные организации, общественные объединения потребителей (потребительские организации), национально-культурные автономии, благотворительные объединения, некоторые социально-демографические объединения, - т.е. в основном такие общественные объединения, которые обладают собственным специально-отраслевым статусом.

Публично-правовая природа общественных объединений (в особенности НГО) иногда существенно влияет на сугубо частноправовые отношения, в которых оно участвует, что может привести даже к их деформации. Так в ст.31 ФЗ «О политических партия» законодатель произведет существенную корректировку общего положения о том, что некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых оно создано. В данной норме он перечислил определенные виды предпринимательской деятельности, за рамки которых политическая партия выходить не должна. Можно предположить, что гражданско- правовым последствием выхода партии за рамки установленных законом сделок будет являться признание недействительности неправомерной сделки.