

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

© 2013 Д.В. Полянский*

Ключевые слова: общественные объединения, субъект публичного права, юридическое лицо публичного права, публичный интерес.

Рассмотрен правовой статус общественного объединения как субъекта публичного права. Сделан вывод о том, что общественное объединение надлежит рассматривать как субъект публичного права в случаях, когда: а) деятельность общественного объединения направлена на реализацию публичного интереса; б) данная деятельность осуществляется во взаимодействии с органами публичной власти на системной, постоянной основе.

Проблема правового статуса общественных объединений обусловлена распространяющимися практиками их привлечения к систематическому взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе путем передачи выполнения ряда публичных функций, в связи с чем в деятельности подобных объединений начинает играть все более значительную роль публичный элемент. Причины указанных процессов коренятся в том, что современное государство как институт претерпевает кардинальные изменения, одним из проявлений которых является делегирование исполнительных функций субъектам рыночной сферы и некоммерческим организациям. Происходит, выражаясь словами Э.В. Талапиной, подлинное распределение властных полномочий, которое получило наименование “приватизации” государства (адаптация к государственному управлению организационных форм, заимствованных из частного бизнеса, и передача государственных функций частному сектору)¹.

Преимуществом общественных объединений в выполнении публичных функций перед бюджетными учреждениями являются характерные для них гибкость, мобильность, адресный подход и “погруженность” в социальную проблематику. В сравнении с бизнес-корпорациями, также подчас привлекаемыми к реализации публичных функций в рамках различного рода программ государственно-частного партнерства, общественные объединения выигрывают благодаря свойственной

им в большей мере, чем иным социальным образованиям, способности задействовать запасы социального капитала в процессе реализации общественно значимой деятельности. Данная способность заключается в возможности мобилизовывать ресурс добровольчества, основанный на бескорыстном участии членов объединения, которые рассматривают отдельные виды общественно полезной деятельности, в частности поддержку инвалидов, социально отчужденных групп населения, как выполнение своего морально-этического долга. Категория социального капитала в целом становится преобладающим предметом исследования многих общественных наук². Очевидно, что и юридические науки должны учитывать данную категорию, в том числе при конструировании правовых механизмов делегирования публичных функций.

Вместе с тем, сохраняющийся подход к определению правового статуса общественных объединений, проистекающий из признания их образованиями сугубо гражданского права - юридическими лицами в форме некоммерческих организаций, оказывается недостаточным с точки зрения адекватного отражения изменений, происходящих в их правовой природе. В этой связи представляется более перспективной попытка концептуального подхода к общественным объединениям либо, по крайней мере, к тем из них, в деятельности которых преобладает публичный элемент, как к объектам преимущественно публично-правового регулирования.

* Полянский Дмитрий Валерьевич, соискатель, Самарский государственный экономический университет. E-mail: Polyanskii@samgd.ru.

Применительно к степени разработанности данной проблематики отечественной правовой теорией следует констатировать, что в работах российских ученых, посвященных различным аспектам современного публичного права, в том числе его субъектам, общественные объединения либо затрагиваются вскользь, либо попросту обходятся стороной.

Так, в работе Ю.А. Тихомирова, представляющей собой попытку комплексного исследования феномена публичного права, об общественных объединениях говорится лишь как о новых объектах, требующих публично-правового регулирования³.

Данное положение нельзя признать удовлетворительным, особенно в свете того, что общепризнанным фактом в академической среде является констатация видоизменения предмета регулирования публичного права за счет сохранения традиционных объектов (устройства власти и т.п.), более глубокого проникновения в сферу отраслей частного права и преобразования ряда его институтов⁴, а также поиска (или выявления) “новых” субъектов, специфика которых позволяет выделять их в самостоятельные классификационные группы⁵.

Значение признания общественных объединений либо части из них объектами преимущественно публично-правового регулирования заключается в необходимости вследствие этого корректировки правового статуса объединений, в частности следующих его элементов:

а) оснований и порядка образования общественного объединения либо его наделения определенными, как правило, публичными, функциями;

б) возложения на государство субсидиарной ответственности по обязательствам объединения, вытекающим из выполнения им публичных функций;

в) возможности привлечения общественного объединения и его должностных лиц к публично-правовым видам ответственности в связи с осуществлением последним профилирующей деятельности.

Отсутствие в юридической литературе исследований, посвященных общественным объединениям как субъектам публичного права, связано, по нашему мнению, с одной стороны, с крайней полемичностью самой категории

субъекта публичного права, а с другой стороны, с тем, что изучение данной категории ведется практически исключительно применительно к публично-правовым образованиям, в первую очередь к государству и непосредственно производным от них структурам.

Так, российская теоретическая доктрина демонстрирует значительное многообразие подходов к определению содержания термина “субъект публичного права”. В.В. Болгова, к примеру, основой выделения субъекта публичного права считает компетенцию как прием правового регулирования⁶. Ряд авторов разделяют мнение о том, что группы субъектов публичного права: общественно-территориальные образования (государство, муниципальные образования), коллективные субъекты (органы государства, местного самоуправления, юридические лица, народ) и индивидуальные субъекты (физические лица с общим и специальным правовым статусом) - будут, в принципе, аналогичными и для частного, и для публичного права, а их статус как субъектов публичного права является производным от специфики отношений, заключающейся в реализации властных полномочий одних лиц по отношению к другим⁷.

С другой стороны, часть исследователей полагают, что главным следствием признания у лица преобладания публичной правосубъектности является конструирование особой правовой категории применительно к специфике гражданских правоотношений - юридического лица публичного права. Несмотря на обилие работ, посвященных данной конструкции в юридической литературе, остается непроясненным вопрос о субъектном составе данной категории. Часть исследователей рассматривают юридическое лицо публичного права как прием персонификации публичных субъектов, распространяя действие данного института на публично-правовые образования и органы государственной (муниципальной) власти наряду с негосударственными образованиями, наделенными публичными функциями⁸. Оппоненты данного широкого подхода уверены в том, что термин “юридическое лицо публичного права” надлежит использовать только в отношении юридических лиц, не являющихся государственными органами, но создаваемых государством для выполнения публичных функций (Цент-

ральный банк России, государственные корпорации, возможно, саморегулируемые организации и др.). С этой точки зрения, включение в категорию юридического лица публичного права публично-правовых образований и государственных (муниципальных) органов уничтожает сам смысл понятия юридического лица, превращая данную проблему исключительно в проблему употребления терминов⁹.

Несмотря на неснижающуюся остроту научной дискуссии по поводу установления границ вокруг категории «юридическое лицо публичного права», большинство ее сторонников включают в состав категории и некоммерческие/общественные объединения. Определяя юридическое лицо публичного права как «признанное государством некоммерческое формирование, выступающее в частноправовых и (или) публично-правовых правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях осуществления дел общественного значения (общего блага) путем законного применения публичной власти, состязательности или сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название и другие идентифицирующие признаки, собственность или имущество, права и обязанности несущее ответственность за свои акты и действия»¹⁰, В.Е. Чиркин включает в данную категорию наряду с публично-правовыми образованиями, органами и учреждениями публичной власти и «некоммерческие, прежде всего общественные, организации»¹¹.

Аналогичный подход демонстрирует А.Г. Кузьмин, выделяя следующие формы юридических лиц публичного права:

- 1) сообщества публичного территориального характера;
- 2) государственные и муниципальные учреждения;
- 3) некоторые органы государства и местного самоуправления, признанные законом юридическими лицами публичного права;
- 4) общественные объединения публичного права¹².

Несколько подробнее данный вопрос освещается в диссертационном исследовании О.А. Ястребова, который к существенным чертам некоммерческих общественных организаций как юридических лиц публичного права относит то, что данные субъекты:

- а) создаются не для извлечения прибыли, предпринимательской деятельности, а для

достижения определенных общественных благ;

б) создаются, по общему правилу, не для осуществления публичной власти (за исключением политических партий), а для реализации корпоративных публично значимых интересов и в этих целях могут сотрудничать с публичной властью, участвовать в ее осуществлении либо оказывать на нее давление легально допустимыми в публичном управлении средствами. Все это предполагает интегрированность в той или иной мере и форме данных организаций в систему публично-го управления¹³.

Вместе с тем, указанный автор делает оговорку, призывая к осторожности в вопросе признания общественных объединений юридическими лицами публичного права, отмечая необходимость иметь в виду, во-первых, избирательный подход национального законодателя и национальных доктрин к отнесению тех или иных из них к кругу юридических лиц публичного права, во-вторых, различную интенсивность проявления у тех или иных из них признаков юридических лиц публичного права¹⁴.

С нашей точки зрения, решение вопроса о возможности признания общественного объединения объектом публично-правового регулирования (субъектом публичного права/ юридическим лицом публичного права) зависит от того, какое содержание вкладывается в данную категорию.

Анализ смыслового использования определения «субъект публичного права/ юридическое лицо публичного права» в контексте рассматриваемого нами вопроса позволяет говорить о наличии двух основных позиций в научной среде, предлагающих собственное видение данного института.

В основе первого подхода лежит принцип, согласно которому субъекты публичного права должны обладать публично-властными полномочиями, т.е. такие субъекты могут быть определены как властные. Так, например, Н.В. Козлова относит к юридическим лицам публичного права все юридические лица, действующие от имени и в интересах публично-правового образования, т.е. прежде всего, органы государственной власти и местного самоуправления, а также иные организации, создаваемые публично-право-

выми образованиями в тех или иных целях, наделенных властными полномочиями¹⁵.

Подобный подход достаточно распространен и в западноевропейской правовой доктрине. Так, согласно французской теории, юридические лица публичного права создаются всегда по воле публичной власти, преследуют публичные цели и обладают прерогативами публичной власти¹⁶.

С другой стороны, в рамках подхода, базирующегося на расширенном представлении о субъектном составе публичного права, допускается включение в число данных субъектов лиц, не обладающих прерогативами осуществления публичной власти. Уже цитировавшийся Ю.А. Тихомиров отмечает, что «если столетие назад к публичному праву относили преимущественно вопросы власти, строение государств, отношение государств и администрации, охраны правопорядка, то ныне картина меняется. Публичное право охватывает многие сферы. Происходит видоизменение предмета регулирования публичного права за счет сохранения традиционных объектов (устройства власти и т.п.), более глубокого проникновения в сферу отраслей частного права и преобразования ряда его институтов (договоров и др.), появления новых объектов, требующих публично-правового регулирования (самоуправление, партии и общественные объединения)»¹⁷.

Данный подход, условно определяемый как расширенный, в качестве критерия разграничения субъектов публичного и частного права использует не публичные властные полномочия, а публичный интерес. Публичные интересы правомерно трактовать как интересы, реализация которых опосредуется в той или иной форме деятельностью государственной и муниципальной власти, обеспечивающей их поддержку и правовую защиту. Они связаны со сферой формирования и осуществления публичной власти и выражают наиболее значимые потребности общества, социальных общностей, которые невозможно удовлетворить помимо публичной формы их организации. Понятие публичного интереса выражает потребности его организованного общества или больших его частей, а также потребности гражданского общества, конституционно оформленные и имеющие установленные формы правового призна-

ния¹⁸. Данный взгляд на природу субъектов публичного права можно определить как телеологический, поскольку он использует в качестве критерия для выделения данных субъектов признак цели их деятельности.

Таким образом, если исходить из точек зрения, идентифицирующих субъектов публичного права с носителями публичной власти, то оснований для рассмотрения общественных объединений в качестве подобных субъектов не находится. В случае же, если принять телеологический подход, то вопрос о включении общественных объединений в число субъектов публичного права должен решаться исходя из видовых особенностей данных объединений.

Само по себе общественное объединение, рассматриваемое в конституционно-правовом аспекте, является результатом реализации индивидуального права человека и гражданина на объединение с себе подобными и свободу ассоциаций. Данное право получило широкую фиксацию в основополагающих международно-правовых актах¹⁹.

Право на объединение и свободу ассоциаций, по нашему мнению, носит частноправовой характер, поскольку его реализация не связана с использованием каким-либо образом публичной власти, если не считать организацию общей системы правопорядка, в рамках которой происходит реализация любых прав. Ситуация начинает меняться, если общественное объединение на систематической, постоянной основе привлекается к сотрудничеству с органами публичной власти для реализации публичных функций и это направление становится преобладающим в деятельности общественного объединения. Метаморфоза правового статуса общественного объединения обусловлена, во-первых, четкой регламентацией деятельности, связанной с реализацией публичных функций в соответствии с нормативным порядком, во-вторых, - правом на доступ для реализации указанных функций к государственным фондам и, в-третьих, что очевидно, - более разносторонним государственным контролем и мерами ответственности, носящими публично-административный характер. Тем не менее, данные объединения при реализации публичных функций продолжают оставаться общественными, так как они создаются не иначе как по

инициативе его участников, не находящихся между собой в отношениях власти и подчинения.

В настоящее время социологическая наука выработала ряд классификационных схем общественных либо, согласно социологической терминологии, неправительственных некоммерческих организаций. Так, выделяются следующие типы общественных (гражданских) ассоциаций: во-первых, объединения по интересам (всевозможные “собиратели” и “любители”); во-вторых, объединения, выполняющие какие-то экономические и социальные функции (ассоциации бизнеса, профсоюзы, организации потребителей), и наконец, объединения, в центре внимания которых находятся гражданские или политические свободы (такие организации иногда называют “сторожевыми”)²⁰.

С точки зрения предложенной типологии вполне очевидно, что объединения клубного характера, т.е. такие, чьи цели направлены на удовлетворение отдельных потребностей их участников, не имеющих существенного общественного значения, надлежит рассматривать в качестве субъектов частного права.

Что же касается двух других групп объединений, выделяемых социологией, т.е. представляющих интересы крупных социальных общностей либо провозглашающих своей целью достижение общегражданских ценностей, то такие объединения могут быть признаны субъектами публичного права. Однако подобное признание возможно только при одном условии, в соответствии с которым интерес, на достижение которого направлена деятельность объединения, получает статус публичного не только в силу того, что выражает потребности значительных социальных групп, но и потому, что публичный характер данного интереса санкционирован публичной властью. Данное санкционирование может иметь различное выражение: общественному объединению может делегироваться выполнение публичных функций, может быть закреплено право участия в принятии органами государственной либо муниципальной власти определенных решений. В любом случае суть санкционирования публичного характера интереса составляет то, что общественное объединение на система-

тической, имеющей нормативно-правовое закрепление, основе включается в систему публичного управления.

Таким образом, полагаем возможным попытаться дать ответ на поставленный вопрос об обоснованности рассмотрения общественного объединения как субъекта публичного права, для чего сформулируем в форме тезисов выводы по настоящей статье.

1. Граница между публичным и частным правом является исторически изменчивой, публичное право охватывает в каждый временной отрезок совокупность тех правовых институтов, которые, с точки зрения интересов общества, имеют первостепенное значение и реализация которых обеспечивается ресурсами государственной (публичной) власти.

2. Одной из основных тенденций развития современной административной сферы является передача части функций, составлявших до недавнего времени значительный объем государственной компетенции, частным организациям и некоммерческим, в том числе общественным, объединениям. Данная передача не влияет на оценку функций как публичных, т.е. представляющих общесоциальное значение, ответственность за конечное выполнение которых лежит на публичной властью.

3. Общественное объединение в силу свойственных ему структурных и функциональных особенностей (главной из них следует назвать возможность мобилизации добровольческой активности, в основе которой лежит общее групповое представление о моральном долге) способно, в принципе, выполнять ряд публичных функций эффективнее, нежели государственные учреждения и частные корпорации. Речь идет, прежде всего, о публичных функциях, связанных с оказанием услуг по социальной поддержке.

4. Те из общественных объединений, для которых выполнение публичных функций во взаимодействии с органами государственной либо муниципальной власти является профилирующим видом деятельности, очевидно, могут быть квалифицированы как субъекты публичного права на основе критерия следования публичному интересу.

5. С учетом изложенного следует признать вытекающую из логики дихотомической структуры российского права необходи-

мость разделения общественных объединений, как это определено Федеральным законом “Об общественных объединениях”²¹, на две группы: на субъекты публичного и субъекты частного права.

¹ Талалина Э.В. Публичное право и экономика : курс лекций. М., 2011. С. 269.

² См., например: Ларионова Н.И. Социальный капитал и социальная рента: уровневый подход // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2011. □ 8 (82).

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник. М., 1995. С. 31.

⁴ Там же. С. 31.

⁵ См.: Кретова Е.А. Тенденции развития публичного права в современной России: теоретико-методологический и технико-юридический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 56.

⁶ Болгова В.В. Публичное право: проблемы теории, методологии, практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тамбов, 2009. URL: <http://dissert.law.edu.ru>.

⁷ См.: Кретова Е.А. Указ. соч. С. 56; Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 135.

⁸ См.: Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 15; Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 139.

⁹ См.: Лескова Ю.Г. К вопросу о реформировании института юридического лица: публично-правовой аспект // Проблемы административных и муниципальных отношений. 2012. □ 2. С. 22; Кур-

батов А.Я. Реформа гражданского законодательства: чего ожидать юридическим лицам публичного права // Legal Insight. 2011. □ 1. URL: <http://legalinsight.ru>.

¹⁰ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 139.

¹¹ Там же. С. 139.

¹² Кузьмин А.Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 12-13.

¹³ Ястребов О.А. Указ. соч. С. 349.

¹⁴ Там же. С. 348.

¹⁵ Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк теории и истории. М., 2003. С. 278-286.

¹⁶ См., например: Талалина Э.В. Указ. соч. С. 199.

¹⁷ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 28, 31.

¹⁸ Востриков П.П. Публичный интерес и функции государства: логика взаимодействия // Вестн. ВВАТС : электрон. науч. изд. URL: <http://nauka.wags.ru/index.php>.

¹⁹ См., например: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. (ст. 23) // Рос. газ. 1998. 10 дек.; Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 дек. 1966 г. (ст. 22) // Ведомости СССР. 1976. Ст. 291.

²⁰ Зудин А.Ю. Гражданским объединениям следует откликнуться на приглашение государства к диалогу и сотрудничеству, хотя это сотрудничество и обещает быть очень трудным. URL: www.liberal.ru/articles/cat/848.

²¹ Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. □ 82-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. □ 21. Ст. 1930.

Поступила в редакцию 03.10.2012 г.