

УДК 342.728

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-2-245-249

СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

АНДРИЕНКО Анастасия Ивановна*

✉ aai1409@rambler.ru

Пр. Ленина, 1, Сургут, Ханты-Мансийский АО – Югра, 628412, Россия

Аннотация. Статья посвящена вопросу правового статуса социально ориентированных некоммерческих организаций. Несмотря на активное развитие института социально ориентированных некоммерческих организаций, до сих пор системно не исследован вопрос об их правовой природе. Автор предпринимает попытку систематизировать основные аргументы в пользу того, что по своей правовой природе социально ориентированные некоммерческие организации следует относить к институтам публичного права. Основываясь на теоретических исследованиях, практике Конституционного Суда Российской Федерации, автор выделяет признаки, характеризующие социально ориентированные некоммерческие организации как самостоятельную форму реализации конституционного права на объединение. Автор приходит к выводу, что социально ориентированные некоммерческие организации – это самостоятельное правовое явление, основу которого составляет конституционное право на объединение граждан.

Ключевые слова: социально ориентированные некоммерческие организации, общественные объединения, поставщик социальных услуг, исполнитель общественно полезных услуг, конституционное право на объединение.

Socially Oriented Non-Profit Organizations as a Form of Realization of the Constitutional Right to Association

Andrienko Anastasia I.**

✉ aai1409@rambler.ru

1 Lenina pr., Surgut, Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Yugra, 628412, Russia

Abstract. The article is devoted to the issue of the legal status of socially oriented non-profit organizations. Despite the active development of the institution of socially-oriented non-profit organizations, the question of their legal nature has not been systematically investigated. The Author attempts to systematize the main arguments in favor of the point of view that, by their legal nature, socially oriented non-profit organizations should be referred to public law institutions. Based on theoretical studies, the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, the Author identifies features that characterize socially oriented non-profit organizations as an independent form of the realization of the constitutional right to associate.

* Аспирант кафедры государственного и муниципального права, ассистент кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета.

** Postgraduate student of the Department of State and Municipal Law, Teaching Assistant of the Department of State and Municipal Law at Surgut State University.

Keywords: socially oriented non-profit organizations, public associations, provider of social service, performer of socially useful services, the constitutional right to merge.

В 2010 г. в системе российского права и законодательства была легализована новая правовая категория – «социально ориентированные некоммерческие организации» (далее – СО НКО). Понадобилось совсем немного времени, чтобы социально ориентированные некоммерческие организации стали активными участниками самых различных общественных отношений в экономической, культурной, социальной и других сферах, наладили взаимодействие с органами публичной власти. В целях обеспечения этих процессов был принят ряд нормативных правовых актов о поддержке СО НКО¹. С принятием Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»² СО НКО вошли в число поставщиков социальных услуг. Развитие добровольчества также неразрывно связано с деятельностью СО НКО.

Несмотря на активное развитие института социально ориентированных некоммерческих организаций, до сих пор системно не исследован вопрос о правовой природе СО НКО. В рамках одной статьи невозможно проанализировать все дискуссионные вопросы их правового статуса, но возможно систематизировать основные аргументы в пользу того, что по своей правовой природе СО НКО следует относить к институтам публичного права.

В национальной конституционной доктрине общественные объединения традиционно признаются субъектами конституционного права (участниками конституционных правоотношений) и рассматриваются в качестве одной из форм реализации права на объединение (ст. 30 Конституции России). В то же время в отношении правовой природы СО НКО единства позиций нет. С одной стороны, «социально ориентированные некоммерческие организации» – это характеристика правового статуса, которым могут обладать

некоммерческие организации. Последние, по общему правилу, рассматриваются как субъекты частноправовых отношений. С другой стороны, цель и виды деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций находятся в области публичного права. Формирующийся в процессе взаимодействия СО НКО и органов публичной власти массив норм права по своему объему уже сейчас очень обширен и касается различных сфер жизни общества в целом, а значит, основа развития института СО НКО – это публичное (в частности конституционное) право.

Новое понимание правовой природы СО НКО имеет уже немало теоретических обоснований. Так, А. Н. Любутов в своем диссертационном исследовании, посвященном праву граждан на объединение, установил, что «разработчиками Конституции РФ в ст. 30 понятия “объединение” и “общественное объединение” употреблялись как синонимы» [5, с. 14]. Однако далее ученый пришел к выводу, что содержание права на объединение граждан не может быть сведено исключительно к праву создания общественных объединений в тех организационно-правовых формах, которые предусмотрены Федеральным законом «Об общественных объединениях»³. Такой же позиции придерживаются и многие другие конституционалисты [1; 2]. Более того, как подчеркивает С. А. Авакьян, перечень форм реализации права на объединение должен пониматься как открытый [1, с. 35].

В этом контексте науке конституционного права необходимо такое понятие объединения, которое было бы предельно широким по своему содержанию. Так, по мнению Д. А. Малого, «объединением (в смысле действия, процесса) является такое поведение граждан, результатом которого будет установление и (или) поддержание орга-

¹ О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 авг. 2011 г. № 713 (ред. от 25 мая 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 35, ст. 5097 ; Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг : указ Президента Рос. Федерации от 8 авг. 2016 г. № 398 // Там же. 2016. № 33, ст. 5164 ; Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания : постановление Правительства Рос. Федерации от 27 окт. 2016 г. № 1096 // Рос. газ. 2016. 7 нояб.

² Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 442-ФЗ // Там же. 2013. 30 дек.

³ Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472.

низационно выраженного единства одного лица с другими – объединения как результата» [6, с. 13].

Обосновывая вывод о широком круге форм реализации права граждан на объединение, стоит обратить внимание и на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Российский орган конституционного контроля относит к объединениям акционерные общества, товарищества и общества с ограниченной ответственностью⁴, государственные унитарные предприятия⁵, государственные учреждения⁶, органы местного самоуправления⁷. Таким образом, конституционное право на объединение может быть реализовано в различных формах, перечень которых следует признать открытым.

Являются ли СО НКО новой формой объединения граждан в упомянутом выше широком понимании этого конституционного права? Для ответа на этот вопрос необходимо выявить признаки, которым должны данные объединения соответствовать. А. Н. Любутов выделяет шесть признаков негосударственных объединений, обусловленных смыслом ст. 30 Конституции России: 1) добровольность волеизъявления лица при создании нового, вступлении в существующее и выходе из объединения; 2) наличие у всех субъектов права, т. е. учредителей, членов (участников) объединений, общих целей и интересов; 3) личный характер участия членов (участников) в деятельности объединения; 4) негосударственный характер объединения; 5) организационное единство; 6) законность создания и деятельности объединений. Заметим, что все эти признаки характерны и для СО НКО.

Итак, именно деятельность общественных объединений являлась объектом исследования в конституционном праве; она изучалась как деятельность лиц, участвующих в публич-

ной жизни государства, оказывающих влияние на общественные и государственные интересы. Конституционное право на объединение в первую очередь связывалось с правом на создание и осуществление деятельности общественных объединений. Но появление с 2010 г. по 2018 г. большого объема норм права, значительно расширяющих возможности некоммерческих организаций (равно как и общественных объединений) влиять на осуществление полномочий органов публичной власти, участвовать в осуществлении общественной власти в качестве субъектов гражданского общества, требует пересмотра позиций, ранее сложившихся в науке конституционного права. В частности, содержание и результаты деятельности СО НКО имеют публично-правовое значение.

Статусом «социально ориентированные» могут быть наделены как общественные объединения, созданные в организационно-правовых формах общественной организации и общественного движения, так и некоммерческие организации, созданные в формах некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, фондов, ассоциаций и союзов. Не все некоммерческие организации могут быть социально ориентированными. В зависимости от воли учредителей общественное объединение может не иметь статуса СО НКО. Некоммерческая организация также может, но не обязана быть социально ориентированной. Если некоммерческая организация при создании не включила в устав хотя бы один из видов деятельности, предусмотренных ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»⁸, она не является социально ориентированной. Такое положение является аргументом к выделению СО НКО в качестве самостоятельной организационно-правовой формы

⁴ По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах”»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 окт. 1996 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45, ст. 5202.

⁵ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 12 окт. 1998 г. № 24-П // Там же. 1998. № 42, ст. 5211.

⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Владимирской области о проверке конституционности статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 апр. 2003 г. № 136-О // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. № 9.

⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 апр. 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14, ст. 1374.

⁸ О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ // Там же. 1996. № 3, ст. 145.

реализации конституционного права на объединение в России.

Социально ориентированные некоммерческие организации создаются в целях развития гражданского общества и решения социальных проблем (п. 2.1 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»), что является сферой регулирования публичного права. Виды деятельности СО НКО определяются п. 1 ст. 31.1 указанного федерального закона и законами субъектов и также лежат в области публичного права. В связи с этим В. В. Лысенко и Н. В. Козлова отмечали, 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 [3, с. 92; 4, с. 242]. Тот же вывод справедлив и в отношении СО НКО с учетом публично-правового значения их деятельности. При этом не имеет существенного правового значения то обстоятельство, что СО НКО создана в организационно-правовых формах, отличных от общественных организаций и общественных движений.

В 2017 г. СО НКО получили возможность стать «исполнителями общественно полезных услуг». Законом установлено их преимущественное право в получении поддержки от органов публичной (государственной) власти в качестве исполнителей общественно полезных услуг⁹. Никто, кроме СО НКО, таким статусом наделен быть не может. И это также говорит об особом правовом статусе СО НКО.

Таким образом, социально ориентированные некоммерческие организации обладают ря-

дом специфических черт, характерных только для них. Установленные Федеральным законом «О некоммерческих организациях» цели создания и виды деятельности, осуществляемые СО НКО, лежат в плоскости публичного права. Отличие СО НКО от некоммерческих организаций проявляется в следующем: 1) не все некоммерческие организации могут быть социально ориентированными как по воле законодателя, так и по воле учредителей; 2) цель СО НКО определена Федеральным законом; 3) виды деятельности СО НКО определены исключительно Федеральным законом, их перечень закрытый; 4) некоторые правовые режимы деятельности доступны только СО НКО (например, правовой режим деятельности, обусловленный статусом исполнителя общественно полезных услуг).

Резюмируя вышесказанное, считаем, что СО НКО – это самостоятельное правовое явление, основу которого составляет конституционное право на объединение граждан. Нормы права и законодательства, регулирующие статус СО НКО, их деятельность, взаимоотношения с другими субъектами права, принадлежат различным отраслям права. Однако основополагающие принципы создания и деятельности СО НКО находятся в предметной сфере конституционного права. Правовой институт СО НКО может стать объединяющим для согласования норм различных отраслей права об общественных объединениях и некоммерческих организациях, особенно в части устранения пробелов и коллизий, касающихся деятельности указанных субъектов права.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и. доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. Т. 1. 182 с.
2. Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 346 р.
3. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. М. : Статут, 2003. 318 с.
4. Лысенко В. В. Право на объединение в общественные объединения и некоммерческие организации // Государство и право. 2011. № 6. С. 92–95.
5. Любутов А. Н. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.
6. Малый Д. А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. 293 с.

References

1. Avak'yan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyi kurs. T. 1* [Constitutional Law of Russia. Academic Course. Vol. 1]. 5th ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2014. 864 p.
2. Kozhevnikov O. A. *Pravo nekommercheskikh organizatsii v Rossiiskoi Federatsii (konstitutsionno-pravovoe issledovanie)*.

⁹ О некоммерческих организациях ...

Avtoref. dis. d-ra jurid. nauk [The Law of Non-Profit Organizations in the Russian Federation (Constitutional Legal Research). Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Yekaterinburg, 2008. 346 p.

3. Kozlova N. V. *Ponyatie i sushchnost' yuridicheskogo litsa* [The Concept and Essence of a Legal Entity]. Moscow, Statut Publ., 2003. 318 p.

4. Lysenko V. V. Pravo na ob"edinenie v obshchestvennye ob"edineniya i nekommercheskie organizatsii [Law on Union into the Public Associations and Noncommercial Organizations]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2011, no. 6, pp. 92–95.

5. Lyubutov A. N. *Konstitutsionnoe pravo grazhdan na ob"edinenie: pravovaya priroda i mekhanizm realizatsii. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk* [The Constitutional Right to Merge: Legal Nature and Implementation Mechanism. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2011. 26 p.

6. Malyi D. A. *Konstitutsionnoe pravo na ob"edinenie v Rossiiskoi Federatsii* [The Constitutional Right to Merge in the Russian Federation]. St. Petersburg, Yuridicheskii Tsentr Press Publ., 2003. 293 p.