

С. Н. Дорофеев

соискатель МИУ МГИМО(У)

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБЪЕДИНЕНИЕ КАК ПРАВОВОЙ ФУНДАМЕНТ СОЗДАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ: РОССИЙСКИЙ И МИРОВОЙ ОПЫТ

S. Dorofeev

THE RIGHT OF CITIZENS TO ASSOCIATION AS THE LEGAL FOUNDATION FOR ESTABLISHING POLITICAL PARTIES: RUSSIAN AND WORLD EXPERIENCE

The paper provides a comparative study of the domestic and international legal substance of the right to association and institutions defining the

given right. The study contributes to better understanding of the tendencies in development of the law system of Russian society.

В Российской Федерации конституционное право на объединение, наряду с другими основными правами, имеет значительное социально-политическое и юридическое значение и занимает важное место в системе прав человека. Среди терминов, используемых в Конституции РФ, слово «объединение» в смысле объединений граждан (в том числе иностранных граждан, лиц без гражданства) встречается десять раз (ст. 13, 14, 15, 30, 36, 46). Такой факт является весьма закономерным, так как «возрастающее значение личности не может не сказываться и на юридическом положении создаваемых ею союзов и учреждений. В этих последних индивидуальная личность находит себе естественное продолжение и восполнение»¹.

Сравнительное исследование внутригосударственного и международно-правового содержания права на объединение и институтов, определяющих данное право, позволяет более полно оценивать тенденции развития правовой системы российского общества.

Право на объединение — субъективное право. По своему содержанию оно рассматривается многими авторами через призму реализации права на создание общественных объединений. Однако с точки зрения конституционного содержания рассматриваемого права исследование проблемы права на объединение на основе деятельности

лишь общественных объединений не может быть достаточным и полным. Право на объединение как субъективное право имеет свой результат, выражающийся в создании общественных, религиозных, предпринимательских и других объединений. В частности, В. О. Лучин и О. Н. Доронина отмечают, что под данное понятие попадают любые сообщества физических лиц, созданные ими в целях реализации самых разнообразных интересов и удовлетворения различных потребностей (участие в управлении государством, отправление религиозных обрядов, культурные потребности, защита социально-трудовых прав, совместное использование имущества или способностей к труду для получения прибыли и т. п.)².

В связи с этим можно с достаточной долей уверенности утверждать, что объединения граждан — это основанные на автономии воли сообщества (ассоциации) физических лиц, преследующие достижение полезных целей в различных областях человеческой деятельности.

В качестве подтверждения того, что конституционное право на объединение не следует ограничивать лишь правом на создание и деятельность общественных объединений, можно привести тот факт, что в праве многих государств понятие некоммерческой организации трактуется значительно шире, чем в российском праве, и разграничение коммерческих организаций от неком-

¹ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 44.

² См.: Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998. С. 36.

мерческих как юридических форм объединений граждан и организаций, минимальны. Так, по американскому законодательству некоммерческая организация — это группа, которая создана для любых других целей, кроме извлечения прибыли, и в которой никакая часть дохода организации не может быть распределена между ее членами, директорами или служащими. Такие группы называют еще корпорациями или корпорациями без имущества (*non-stock corporations*). Ни одна такая корпорация не может выпускать акции или иметь акционерный капитал. Ей запрещено выплачивать дивиденды, распределять между членами, управляющими (доверительными) и/или работниками части дохода или прибыли.

Таким образом, реализацию права на объединение (ассоциацию) американский законодатель не ограничивает лишь деятельностью политических партий или иных видов общественных объединений, а допускает как можно больше юридических форм воплощения усилий физических и юридических лиц в отношении их общих интересов.

В пользу расширенной трактовки конституционного права на объединение говорит и тот факт, что данное право тесно связано с другими конституционными правами, закрепленными в Конституции РФ. Так, Конституция РФ предусматривает возможности осуществления свободы экономической деятельности как в индивидуальном, так и в коллективном порядке. Основной коллективной формой объединений граждан для участия в гражданском обороте является юридическое лицо. Конституция не содержит понятия «юридическое лицо», но это вовсе не означает отсутствие конституционных гарантий деятельности для данной категории лиц.

В этой связи интересна прошедшая в научной литературе дискуссия о возможности распространения конституционных положений о правах и свободах человека и гражданина (в основном гл. 2 Конституции РФ) на юридических лиц. Так, В. Кузнецов справедливо доказывал, что выведение целой группы субъектов права (юридических лиц) из-под действия конституционных норм не только лишало бы их защиты со стороны Конституции, но и освобождало бы от ряда обязанностей, содержащихся в гл. 2 Конституции РФ.

Распространение ряда положений о правах и свободах человека и гражданина на юридических лиц вытекает и из некоторых других понятий, закрепленных в Конституции РФ, — «общественные объединения», «религиозные объединения», «граждане и их объединения».

Исходя из вышеизложенного, представляется правомерным решение проблемы конституцион-

ной защиты юридических лиц и с учетом гл. 1 и 2 Конституции РФ. Логика здесь очевидна: конституционное регулирование деятельности юридических лиц возможно через связь с разнообразными формами объединений, а право каждого на свободу объединений гарантирует возможность самоорганизации, в том числе и в различные организационно-правовые формы юридических лиц.

Объединения граждан в зависимости от преследуемых целей могут быть коммерческими либо некоммерческими организациями. В комментариях к ст. 30 Конституции РФ с учетом положений Федерального закона «Об общественных объединениях» 1995 г. право на объединение рассматривается как право создавать общественные объединения на добровольной основе для защиты общих интересов и достижения общих целей; право вступать либо воздерживаться от вступления в общественные объединения; право участвовать в их деятельности и беспрепятственно выходить из них³.

Вместе с тем конституционное право на объединение и возникающая в связи с этим правом необходимость обеспечения защиты иных прав и свобод граждан в равной мере должны применяться не только к общественным объединениям, но и к коммерческим и некоммерческим объединениям граждан.

Данный вывод следует из постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 г. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» от 24 октября 1996 года». В этом постановлении Конституционный Суд РФ указал, что граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). В данном случае акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный Суд РФ, 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 (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ).

³ См.: Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2006.

Конституционно-правовое понятие «объединение граждан» обусловлено принадлежностью единому источнику — человеку и гражданину. Это не исключает, однако, возможности деления в различных отраслях права, с учетом предмета правового регулирования каждой отрасли, определенных разновидностей объединений граждан, например, по целям деятельности (коммерческие, некоммерческие), по территориальной сфере деятельности (общероссийские, межрегиональные, региональные и т. д.), по критериям организации (добровольные, недобровольные) и др.

Интересен опыт трактовки права на объединение в законодательстве и научной литературе стран ЕС, в частности Германии.

Свобода учреждения является неотъемлемой составляющей функционирования и правового регулирования юридических лиц в Европейском Союзе. Содержание свободы учреждения или свободы передвижения юридических лиц раскрывает ст. 43 Договора о ЕС (далее — Договор)⁴. Указанная статья запрещает ограничения на свободу учреждения частных лиц одного государства-члена в другом государстве-члене (так называемая первичная свобода учреждения). Запрет в равной степени охватывает ограничения, касающиеся создания агентств (представительств), отделений (филиалов) и дочерних компаний частными лицами одного государства-члена, обоснованными в другом государстве-члене (так называемая вторичная свобода учреждения).

Свобода учреждения в зависимости от состава субъектов, ее осуществляющих, включает в себя:

свободу передвижения предпринимателей;

свободу создания юридических лиц и иных объединений коммерческого характера (обществ).

Абзац 2 ст. 48 Договора дает законодательное определение понятия «общества». Под ним понимаются общества, учрежденные на основе гражданского или коммерческого права, в том числе кооперативы, а также другие юридические лица, регулируемые публичным или частным правом, за исключением юридических лиц, не преследующих цели получения прибыли⁵.

Для целей реализации положений о свободе учреждения Договор приравнивает общества, учрежденные в государствах-членах, имеющие на территории ЕС зарегистрированное местонахождение и преимущественно осуществляющие на его территории предпринимательскую деятель-

ность, к гражданам государств-членов, т. е. к физическим лицам.

Подобное уравнивание в статусе не создает основы для сколь бы то ни было значительной дифференциации правового регулирования между обеспечением свободы передвижения предпринимателей и свободы создания обществ в смысле права Европейского Союза.

Договор содержит два ограничения свободы учреждения (ст. 45 и 46). Во-первых, положения о свободе учреждения не применяются к деятельности, связанной с выполнением официальных обязанностей. Прецедентное право свидетельствует о том, что Суд Европейских сообществ стоит на позиции, согласно которой данная деятельность эквивалентна понятию государственной службы. Во-вторых, государства-члены могут по собственной инициативе ограничивать свободу учреждения по мотивам общественной безопасности, общественного порядка и здравоохранения⁶.

Основной закон ФРГ, формулируя суть права на объединение граждан, исходит из существующей в условиях демократии необходимости формировать политическую волю народа (ст. 21). Партии принимают участие в этом процессе. Формулировка «принимают участие» распространяется и на другие силы, действующие в общественно-политической сфере, т. е. на объединения (общества по интересам или идеалам, церковные союзы), на средства массовой информации и не в последнюю очередь — на отдельных граждан. Все эти силы находят в рамках основных свобод гарантию своей деятельности, как индивидуальной, так и в определенной социальной группе. Основные права являются созидательными, так как позволяют отдельной личности участвовать в политической жизни государственной общности и приносить свои представления и ценности в ее формирование⁷.

Центральным пунктом является свобода мнений (абз. 1 ст. 5 Основного закона ФРГ), которая включает несколько самостоятельных гарантий: свободное выражение и распространение мнений, свободу информации, свободу прессы, радио и видеопродукции. Свобода формирования общественного мнения также гарантируется⁸. Существует специфическая связь ст. 5 со ст. 10, которая гарантирует свободу мнений в сфере средств связи, защищая тайну переписки, почтовых отправлений и телефонных переговоров. Предмет защиты понимается здесь очень широко; в него входит

⁴ La révision des traités européens par le traité de Nice. Textes comparés // Les documents de l'Assemblée Nationale. № 3529. Onzième Législature. Délégation pour l'Union européenne. P., 2002.

⁵ Ibid.

⁶ См. подробнее: Право Европейского Союза / Под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юрист, 2003.

⁷ Basistexte Öffentliches Recht. 1. Auflage 2001. Stand: September 2001.

⁸ Ibid.

любое мнение, т. е. любое суждение независимо от того, упоминаются в нем факты или сообщается о них; сюда относится также коммерческая реклама. Свобода мнений характеризуется как непосредственное самовыражение личности в обществе или как ядро политической и духовной свободы. Наряду с защитой личности она открывает возможность творческого участия в политической жизни государственной общности и тем самым создает свободный демократический государственный порядок, так как только свобода мнений делает возможными постоянно идущие дискуссии и борьбу позиций⁹.

Основной закон ФРГ надежно гарантирует свободу объединений и коалиций (абз. 1, 3 ст. 9). Здесь же речь идет о единстве коллективного воздействия на политические процессы в обществе. В отличие от собрания, этого кратковременного совместного присутствия людей, сплоченных одной целью, объединение является организацией, обладающей определенными правовыми признаками и структурой. В ее рамках добровольно объединяется большое число физических и юридических лиц на продолжительный период времени и для достижения общей цели, подчиняясь организованному процессу волеобразования (абз. 1 § 2 Закона о союзах). При этом речь идет не только о праве личности «находить себя» в организации и через нее, но также о дополнительной правовой защите объединения как такового, включая его существование и функциональное использование¹⁰.

Особой современной формой объединения является гражданская инициатива. В то время как обычное объединение характеризует определенную, ориентированную на продолжительный срок существования организацию и направляет свою деятельность на относительно широкий социальный, культурный и экономический сектор, руководствуясь в соответствии с этим долгосрочной перспективой, в случаях гражданских инициатив речь идет, как правило, о свободно организованных «сиюминутных» движениях, возникновение которых соотносится с наличием вполне конкретных конфликтных ситуаций. Когда проблема решается окончательно, гражданские инициативы в большинстве случаев самораспускаются.

Гражданские инициативы — типичная форма проявления активности; они, как и собрания, позволяют людям относительно непосредственно вносить своеобразие каждой личности в процесс волеобразования.

Образование таких общественных объединений, как политическая партия, специально регу-

лируется в ст. 21 Основного закона ФРГ, согласно которой они берутся под особую защиту и обладают самостоятельным, особым, только им присущим статусом. Главной задачей партий является участие в политическом волеобразовании народа, причем последнее происходит, преимущественно, посредством участия в выборах. Без партий они не смогли бы проводиться. Партии являются также конституционными институтами, как и объединение граждан; с одной стороны, они образованы свободно и уходят корнями в сферу общественно-политических отношений, а с другой — призваны внедряться в сферу государственных институтов.

Партии аккумулируют мнения, интересы и устремления относительно политической власти и ее осуществления, приводят их в сбалансированное состояние, формируя их в альтернативы, среди которых граждане могут делать свой выбор. Политические партии оказывают решающее влияние на занятие высших государственных должностей. Пока партии являются парламентским большинством и составляют основу правительства, они образуют важнейшую связь между народом и правящими политическими органами государства и поддерживают ее. Будучи партиями меньшинства, они образуют политическую оппозицию и делают ее действенной. Они оказывают влияние на образование воли государства, внедряясь в систему его институтов и ведомств, в частности, влияя на принятие решений в парламенте и на действия правительства.

По Основному закону ФРГ партии предстают подобно сети над всей системой политического волеобразования, контролируя узловые моменты во всех наиболее чувствительных сферах общества и государства. Партии выделяются среди всех других участников процесса формирования воли народа своим глобальным воздействием, обладают специфически интегрирующей функцией и, в частности, пригодны для обеспечения живой взаимосвязи между народом и государственными учреждениями.

Таким образом, следует констатировать, что европейская правовая и политическая системы, как и европейские институты, имеют два уровня — национальный и межнациональный. Политические организации на европейском уровне, скорее, можно назвать «партиями партий». Они связаны с гражданским обществом через партии национального уровня. При этом такие общеевропейские объединения проводят огромную работу по координации политической деятельности национальных партий в европейских институтах. Благодаря им стала возможной выработка совме-

⁹ См.: Государственное право Германии. М., 1994. С. 84—100.

¹⁰ Basistexte Cffentliches Recht. 1. Auflage 2001. Stand: September 2001.

стных политических стратегий и программ для европейских выборов.

Общеввропейские партии оказали дисциплинирующее влияние на национальные, уменьшая сильную идеологическую раздробленность на уровне стран путем поиска единого мнения о важнейших институциональных и политических проблемах в Европе. Так, было обеспечено существование политических объединений с более или менее высоким уровнем внутренней сплоченности. Начиная с первых прямых выборов в Европейский Парламент (ЕП), политические партии превратились в активную часть процесса интеграции: стали образовываться европейские конфедерации из различных партий. В некоторых случаях в одно такое объединение входили партии, находящиеся по разные стороны баррикад в своих национальных парламентах.

С принятием ст. 191 Маастрихтского договора произошла институционализация европейских партий. Признается их роль как в формировании европейского политического сознания, так и в выражении политической воли граждан.

Наконец, с принятием в июне 2003 г. европейского регламента, определяющего статус и порядок финансирования политических партий, они признаны на общеввропейском уровне как юридические лица — на союзном и национальном уровнях, определены механизмы их финансирования из бюджета ЕС, которое, учитывая дороговизну их деятельности, будет важным стимулом. Согласно этому регламенту европейская полити-

ческая партия должна соответствовать следующим требованиям:

быть юридическим лицом в стране — члене ЕС, где расположена ее штаб-квартира;

быть представленной по меньшей мере в четверти стран, входящих в ЕП, или иметь в своих рядах членов национальных или региональных парламентов. Другой вариант — собрать хотя бы на территории 1/4 стран три процента голосов, полученных в каждом из этих государств на последних выборах в ЕП;

уважать принципы, на которых основывается ЕС;

принять участие в выборах в ЕП или хотя бы выразить желание участвовать в них.

Регламент предусматривает финансирование партий, соответствующих перечисленным требованиям, из бюджета ЕС. Из него ежегодно выделяются 8,4 млн евро (15 процентов распределяются равномерно, и 85 процентов — в зависимости от числа депутатов в ЕП, не превышая, однако, 75 процентов бюджета партии).

В целом же, однако, авторитет европейских партий сильнейшим образом ограничивается национальными составляющими, которые часто сохраняют автономность в рамках европейских структур. Сказываются и слабая связь с европейским электоратом, своеобразие парламентской и выборной систем в странах ЕС, преобладание Европейского Совета как органа, принимающего решения, а также недостаточное освещение деятельности европейских партий в СМИ.