

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ*

*Е.В. ГАКАЛО, ассистент кафедры гуманитарных наук философии и права
Полесского государственного университета ©*

В статье рассматриваются теоретико-правовые основы деятельности общественных объединений. Исследуются принципы образования и деятельности общественного объединения как элемента конституционно-правового статуса. Для более полной характеристики этой составляющей анализируются понятия «правовые принципы», «конституционно-правовые принципы» в юридической литературе, рассматриваются положения нормативных правовых актов, регулирующих деятельность общественных объединений в Республике Беларусь. Делается вывод о значимости конституционно-правовых принципов для нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также об их взаимосвязи и взаимообусловленности. Дается авторское определение конституционных принципов образования и деятельности общественных объединений.

Одним из важнейших условий осуществления эффективных экономических и социально-политических преобразований является формирование структур гражданского общества, посредством которых более эффективно представляются к удовлетворению личные и общественные интересы. Таковыми выступают неправительственные организации (НПО), политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации, общественные объединения, различные неформальные группы по интересам.

В основе создания и деятельности любого объединения лежит конституционное право на свободу объединения. Статья 36 Конституции Республики Беларусь гласит: «Каждый имеет право на свободу объединений». Конкретизировано и закреплено осуществление этого права в Законе Республики Беларусь от 4 октября 1994 года «Об общественных объединениях».

Основной задачей государства является проявление воли при разрешении основных противоречий между собственно государством и обществом, в частности, такими институтами, как общественные объединения. Характер взаимоотношений общественных объединений с государством и его органами управления можно проследить через конституционно-правовые принципы образования и деятельности общественных объединений, которые определяют место и положение общественных объединений как субъектов права в системе общественных отношений.

В общественных науках под принципами понимаются исходные положения и теоретические идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства [1, с.339]. Что касается правовых принципов, то большинство ученых едины во взглядах на то, что «принципы права – это исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права» [2, с.4]. Правовые принципы, закрепляемые в законе, приобретают возможность осуществлять регулятивное воздействие на поведение субъектов. «В праве, – пишет Л.Д. Воеводин, – принцип выступает не только в качестве руководящей идеи, отражающей существенные свойства соответствующих явлений, но также и в виде общего правила, определяющего главное направление деятельности людей, основную линию их поведения» [3, с.58].

Применительно к предмету нашего исследования задачей является трактовка и соотношение понятий «конституционные принципы» и «конституционно-правовые принципы».

В юридической литературе отмечается, что принципы Конституции отражают и выражают закономерности, присущие фактическим конституционным отношениям, т.е. наиболее важным общественным отношениям, складывающимся в экономической, социальной, политической и духовной сферах жизни общества. Конституционными принципами, сохраняющими свою

* Статья поступила в редакцию 21 октября 2008 года.

неизменность, задаются пределы изменения юридических норм [4, с.32]. Иначе же возникает ситуация, которую К.А. Экштайн связывает с возникновением беззакония. По его мнению, «ту или иную норму сегодня можно сформулировать так, а завтра иначе – так, как это удобно в соответствии с сегодняшней политикой» [5, с.29]. В данном контексте принцип – основная, руководящая идея, исходное положение какой-либо доктрины. Основной конституционный принцип сформирован в статье 2 Конституции Республики Беларусь: «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности. Гражданин ответственен перед государством за неукоснительное исполнение обязанностей, возложенных на него Конституцией», как общая норма для всех членов сообщества, образующих государство, и, соответственно, признающих его правоустанавливающую и регулирующую роли. При этом в пункте 1 статьи 23 Конституции Республики Беларусь говорится: «Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц».

Производными, в свою очередь, от указанных принципов являются те конституционно-правовые принципы образования и деятельности общественных объединений, которые, будучи включены в структуру конституционно-правового статуса общественных объединений, вместе с их правами, обязанностями и другими элементами статуса, определяют место и положение общественных объединений как субъектов права в системе общественных отношений, а также характер взаимоотношений общественных объединений с гражданами, государством и органами управления. Так, конституционно-правовые принципы образования и деятельности общественных объединений – это основополагающие нормативные регуляторы, обязательные для исполнения всеми субъектами. В их основе лежит критерий нормативности принципов, т.е. формального закрепления принципа в нормативном правовом акте [6, с.56].

Ряд ученых полагают, что правовые принципы обязательно должны получать нормативное закрепление. Нам представляется, что необходимо согласиться с данным утверждением применительно к рассматриваемым конституционно-правовым принципам, так как вполне адекватным является опора в практической и правоприменительной деятельности именно на позитивные нормы-принципы. Однако, на наш взгляд, неоспоримо и утверждение Е.В. Скурко о том, что «неправильно игнорировать ход общественного

развития, порождающий новые требования, уже сложившуюся социальную практику и обыкновения, а следовательно, и соответствующие принципы организации социально-правовой реальности, еще не успевшие получить своего нормативного закрепления» [6, с.56], но лишь по отношению к правовым принципам в целом, которые данным автором определяются как «исходные идеи правовой системы и их воплощение в любой из форм в характерных для правовой системы компонентах» [6, с.57].

В статьях 4 и 5 Закона «Об общественных объединениях» постулируется, что «общественные объединения действуют на основе принципов законности, добровольности, самостоятельности и гласности, ... основывают свою деятельность согласно уставу и осуществляют ее в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь». В рамках настоящей статьи целесообразно рассмотреть каждый из этих принципов, а также другие, нашедшие отражение в положениях нормативных правовых актов, регламентирующих порядок создания и деятельности общественных объединений.

На первое место в статье 4 Закона «Об общественных объединениях» вынесен принцип *законности*. Традиционно в литературе он определяется как требование соблюдения закона всеми субъектами права. А.Г. Фастов справедливо отмечает, что как многоаспектное и многоплановое явление законность исследуется и интерпретируется с разных точек зрения: как непосредственное соблюдение и исполнение нормативных правовых актов всеми субъектами права; как принцип или требование, состоящий в соблюдении нормативных правовых актов теми, к кому они обращены; как режим общественной и государственной жизни, основанный на соблюдении нормативных правовых актов; как идея права, выраженная в законах государства; как метод государственного руководства обществом, основанный на соблюдении нормативных правовых актов [7, с.11].

На наш взгляд, принцип законности образования и деятельности общественных объединений означает, что организация и функционирование общественных объединений должно соответствовать Конституции, законам и иным нормативным правовым актам. Следование данному принципу гражданами, образующими общественные объединения, и самими общественными объединениями выражается в соблюдении последними нормативных правовых актов, что часто находит отражение в уставах объединений. При этом государство в лице уполномоченных органов использует принцип законности как метод руководства и координации.

Принцип *добровольности* в деятельности общественных объединений по белорусскому

законодательству опирается на статью 36 Конституции Республики Беларусь, а также статью 2 Закона «Об общественных объединениях», раскрывающих инициативный характер создания объединений и формулирующих правовые гарантии для реализации этого принципа. Так, статья 36 Основного Закона устанавливает право на свободу объединений, а в статье 2 Закона «Об общественных объединениях» говорится, что граждане «имеют право по своей инициативе создавать общественные объединения и вступать в действующие общественные объединения». Принцип добровольности в предельно широком понимании означает право каждого на объединение: право создавать и вступать в общественное объединение, право воздерживаться от вступления и право беспрепятственного выхода из него. Здесь речь идет, прежде всего, о такой организации взаимоотношений государства и личности при реализации права на объединение, при которой, по мнению А.А. Алиева, «обеспечивается максимально-допустимое свободное поведение индивида в рамках правовых норм» [8, с.25]. А.А. Дарков, в свою очередь, подчеркивая важность и основополагающую роль принципа добровольности в процессе реализации права на объединение, при создании и в процессе деятельности общественных объединений, отмечает: «Содержание принципа добровольности раскрывается в личном, персонифицированном отношении человека к тем целям и задачам, которые ставит перед собой то или иное общественное объединение» [9, с.21].

Принцип добровольности может быть наделен внешней и внутренней формами выражения. В первом случае это – уровень отношений общественного объединения с внешними субъектами. Примером нарушения принципа добровольности в этом смысле может служить оказание давления при создании общественного объединения при формулировании уставных целей или при формировании структуры органов управления объединения. Вторая форма касается взаимоотношений членом и органов управления объединением. На практике, например, встречаются факты, когда в уставе общественного объединения ограничивается право на свободный выход из организации. Подтверждением тому может служить устав одного из незарегистрированных общественных объединений, положения которого ограничивали право граждан на беспрепятственный выход из общественного объединения предварительным (за месяц) уведомлением совета о выходе [10]. В данном случае право на выход оговорено условием, невыполнение которого, следуя логике такого положения устава, может служить основанием для отказа в выходе из организации, что противоречит и нарушает рассматриваемый принцип. Более того, добровольность

в Законе закреплена как основной нормативный признак общественного объединения. Это означает, что если указанные признаки нарушены, как в приведенном примере, такую организацию нельзя признать общественным объединением.

Как руководящее начало данный принцип часто включается и в уставные документы общественных объединений. Так, общественное объединение «Международный благотворительный фонд помощи детям Беларуси “Сотрудничество”» в своем уставе определяет, что является независимой международной добровольной общественной организацией благотворительного характера деятельности, созданной на основе свободного объединения граждан для реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав, действующей по их воле и в их интересах на началах добровольности и равноправия» [11].

Принцип *самоуправления* раскрывается в статье 4 Закона «Об общественных объединениях»: «Общественные объединения основывают свою деятельность согласно уставу». Принцип самоуправления (самостоятельности) созвучен с представлениями о свободе деятельности общественных объединений и является основным элементом демократизма в процессе функционирования общественного объединения. В самом общем смысле он означает невозможность внешнего руководства над тем или иным общественным объединением и заключается в том, что право определения внутренней структуры объединения, сроков и порядка проведения организационных мероприятий, право осуществления деятельности, определенной уставом объединения, принадлежит исключительно членам (участникам) конкретного объединения. На данном принципе базируется и выборность руководящих органов общественного объединения, что также находит отражение в уставах общественных объединений.

Принцип *равноправия* в деятельности общественных объединений основывается на статье 22 Конституции Республики Беларусь, гласящей: «Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов». Аналогичное положение Конституции Российской Федерации подчеркивает Б.С. Эбзев: «... все права и свободы человека и гражданина в силу Конституции должны находиться под равной правовой защитой» [12, с.24]. В сфере объективного права через понятие «равноправие», как правило, определяется принципом правового равенства [13, с.31]. Относительно роли принципа равенства в праве Л.Д. Воеводин отмечает, что он относится к универсальным идеям и руководящим принципам всей правовой системы» [2, с.34].

В целом, вопросы сущности принципа правового равенства не вызывают разногласий специалистов. Так, В.Н. Карташов отмечает: «Сущность

принципа юридического равенства была достаточно четко выражена еще римскими юристами: «закон говорит со всеми одинаково» (*lex uno ore omnes alloquitur*)» [14, с.19]. «Как особая научная категория, – пишет, например, Г.В. Мальцев, – “правовое равенство” охватывает два основных вида равенства людей в сфере права – равенство формальное, то есть равенство граждан перед законом, и равноправие, то есть наличие прав, свобод и обязанностей, одинаковых для всех граждан, находящихся под юрисдикцией государства, его конституции и других законов» [15, с.164]. В широком смысле этот принцип означает равенство всех общественных объединений перед законом и проявляется в равенстве требований государства, изложенных в правовых нормах, к уставам общественных объединений, к порядку их регистрации и прекращения деятельности. Правовые же нормы равным образом распространяются на все объединения, независимо от изложенных в их уставах целей и задач. Сюда относится и обязанность государства в равной мере обеспечивать соблюдение прав и законных интересов всех общественных объединений.

Принцип равноправия, по мнению В.М. Лазарева и В.Г. Федоровой, «эффективно может оказывать регулятивное воздействие на общественную жизнь только тогда, когда провозглашено и реально соблюдается равенство всех перед законом», для чего необходимо наличие определенных экономических, социально-политических и иных условий [13, с.33]. Однако следует подчеркнуть, что данный принцип относится к так называемому «нормативному» конституционно-правовому статусу общественного объединения, в отличие от «фактического» статуса, под которым понимается реальное положение субъекта конституционно-правовых отношений в связи с применением норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях [16, с.5]. При всем сказанном заметим: принцип равноправия все же имеет и более узкую трактовку, что подразумевает не равенство правового статуса, а равенство объемов прав, предоставляемых различным общественным объединениям.

Принцип *гласности* в деятельности общественных объединений означает их информационную открытость, основанную на положении статьи 34 Конституции Республики Беларусь, гарантирующей «прав на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности ... общественных объединений». В части 2 статьи 34 Основного Закона сказано, что «...общественные объединения ... обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы». Этот принцип обеспечивает реализацию права на объединение, предусмотренное

статьей 2 Закона «Об общественных объединениях». Чтобы осуществить это право и сознательно принять решение об участии или неучастии в уже существующем объединении, необходимо иметь достаточную информацию о его целях, задачах и формах деятельности, а также о правах и обязанностях, которые предоставляются членам и участникам в соответствии с уставом организации, в связи с чем информация об учредительных и программных документах общественного объединения, дающая представление об его деятельности, должна быть доступна всем, кто захочет с ней познакомиться.

На наш взгляд, еще одним принципом организации и деятельности общественных объединений является принцип *территориальности*. Статья 3 Закона «Об общественных объединениях» подразделяет все общественные объединения в зависимости от территориальной сферы деятельности на международные, республиканские и местные, ограничивая, таким образом, пределы их деятельности определенной территорией. Так, международными признаются общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на территорию Республики Беларусь и территорию одного или нескольких иностранных государств. Республиканскими признаются общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на всю территорию Беларуси. Местными признаются общественные объединения, союзы, деятельность которых распространяется на территорию одной или нескольких административно-территориальных единиц государства.

На практике возникают вопросы относительно границ территории деятельности, которые определяются уставом общественного объединения. Комментируя сложившуюся практику, О.Л. Слижевский указывает на то, что деятельность организации может быть активной и пассивной. И если объединение выступает в СМИ, участвует в конференциях за пределами территорий, обозначенных уставными документами и государственной регистрацией, то в данном случае нарушений не усматривается, так как объединение опосредованно (пассивно) осуществляет свою деятельность, не являясь ее основным участником. В случаях, когда организация самостоятельно проводит и организует мероприятия за пределами территории, обозначенной в уставе, по своей инициативе участвует в судебных процессах (здесь речь идет об уставной деятельности, например, правозащитных общественных объединений) и т.п. – это уже выход за пределы уставной деятельности, что является нарушением Закона [10, с.54].

Таким образом, становится очевидно, что конституционно-правовые принципы необходимо рассматривать и в качестве модели и ориентира поведения общественных объединений и иных субъектов данных правоотношений, составляющей

структуры их правового статуса. Указанными принципами очерчиваются основные границы, пределы, в рамках которых складывается правовой механизм регулирования общественных отношений, одной из сторон в которых являются общественные объединения. Кроме того, данные принципы имеют значение для нормотворчества, направляя при этом деятельность по совершенствованию законодательства об общественных объединениях в русло основных конституционных принципов, при этом каждый в отдельности взятый принцип не отражает все направляющие закономерности, но все вместе, в их совокупности, рассмотренные нами принципы взаимосвязаны и взаимообусловлены: соблюдение одних способствует реализации других, нарушение же, невыполнение какого-либо принципа отрицательно сказывается на действенности остальных.

Исходя из рассмотренного выше конституционно-правовые принципы создания и деятельности общественных объединений могут быть определены как общепризнанные, установленные позитивным правом (формально определенные), основополагающие идеи, определяющие общие, устойчивые направления создания и деятельности общественных объединений, выделяющие основное содержание государственно-правового регулирования деятельности данного института. Анализ Конституции Республики Беларусь и Закона «Об общественных объединениях» дает основания для вывода о том, что процесс институционализации общественных объединений, их деятельность как субъектов правоотношений базируется на следующих принципах: добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности, территориальности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стариков, Ю.Н. Административное право : в 2 ч. / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1998. – Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. – 389 с.
2. Байтин, М.И. О принципах и функциях права : новые моменты / М.И. Байтин // Правоведение. – 2000. – №3. – С. 4–16.
3. Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие / Л.Д. Воеводин. – М. : изд-во Моск. ун-та, 1997. – 298 с.
4. Селивончик, А.В. Правовые принципы организации структуры конституционно-правового статуса политических партий / А.В. Селивончик // Современное право. – 2005. – №7. – С. 30–35.
5. Экштайн, К.А. Основные права и свободы : учеб. пособие для вузов / К. Экштайн. – М. : NOTA BENE, 2003. – 494 с.
6. Скурко, Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства : теория и практика / Е.В. Скурко // Правоведение. – 2006. – №2. – С. 55–61.
7. Фастов, А.Г. Законность в правовом государстве и ее гарантии в деятельности милиции : общетеоретические вопросы : автореф. ... дисс. канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.Г. Фастов ; Волгоградская академия МВД России. – Волгоград, 2000. – 29 с.
8. Алиев, А.А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина : учеб. пособие для вузов / А.А. Алиев. – М. : ЮНИТИ. Закон и право, 2000. – 207 с.
9. Дарков, А.А. К вопросу о понятии общественного объединения / А.А. Дарков // Юрист. – 1999. – №5–6. – С. 17–25.
10. Слижевский, О.Л. Устав общественного объединения : вопросы из практики / О.Л. Слижевский, В.В. Хилюта // Право Беларуси. – 2004. – №34. – С. 52–59.
11. Международный благотворительный фонд помощи детям Беларуси «Сотрудничество» // Общественные объединения Республики Беларусь [Электрон. ресурс]. – 2008. – Режим доступа : <http://www.ngo.ugmir.com/particip/charity/sotrud.htm>. – Дата доступа : 13.04.2008.
12. Эбзеев, Б.С. Принципы, пределы, основания, ограничения права и свобод человека по российскому законодательству и международному праву / Б.С. Эбзеев // Государство и право. – 1998. – №7. – С. 5–67.
13. Лазарев, В.М. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи) / В.М. Лазарев, В.Г. Федорова. – Волгоград : изд-во ВолГУ, 2005. – 132 с.
14. Карташов, В.Н. Правозащитные системы : понятия, основные типы и принципы / В.Н. Карташов // Российская и европейская правозащитные системы : соотношение и проблемы гармонизации : сб. ст. науч.-метод. семинара ; под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2003. – С. 11–22.
15. Мальцев, В.Г. Проблемы юридического равенства в современной буржуазной идеологии / В.Г. Мальцев // Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе ; под ред. Я. Радаева, В. Туманова. – М., 1983. – С. 142–177.
16. Богданова, Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1998. – №3. – С. 3–21.