



ТЕРМИН «ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ» В КОНСТИТУЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Дарья ВОЛКОВА,

ассистент кафедры конституционного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

The article characterized argues that the current Ukrainian legislation on NGOs needs 2 definitions of the term »non-governmental organization», as it is neither productive nor even possible to give a unified one. It is because the Ukrainian constitutional legislation is harmonized with the European standards on NGOs now. While this harmonization lasts, the normative definition (the first one) should be constituted according to the terms of the current Ukrainian legislation. The second definition should be a prospective one, and should be harmonized with the European standards on NGOs. When the harmonization of the Ukrainian legislation on NGOs will be finished, only one (prospective) definition will be left.

Key words: civil society, non-governmental organizations, institutions of the civil society, non-commercial organizations.

Аннотация

В статье аргументирована точка зрения о том, что формулирование одной дефиниции термина «общественные организации», которая могла бы быть использована в текущем законодательстве Украины с учетом европейских стандартов создания и деятельности общественных организаций, в настоящее время не только не целесообразно, но и невозможно. Это связано с тем, что конституционное законодательство Украины об общественных организациях нуждается в гармонизации с соответствующими европейскими стандартами. Таким образом, целесообразно говорить о двух дефинициях. Первая – нормативная дефиниция – будет отвечать реалиям действующего законодательства Украины. Ее целесообразно включить в Закон Украины «Об общественных объединениях», так как в настоящее время предлагаемое этим актом определение не является точным с этой точки зрения. Вторая дефиниция – проспективная – будет проспективной, гармонизированной с соответствующими европейскими стандартами. Ее целесообразно включать в нормативно-правовые акты после дальнейших действий по гармонизации законодательства Украины об общественных организациях с европейскими стандартами в этой сфере.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные организации, неправительственные организации, объединения граждан, неправительственные объединения.

Постановка проблемы. В настоящее время в Украине активизированы процессы евроинтеграции. Евроинтеграционные перспективы проявляются как в политической, экономической и культурной жизни, так и в юридической науке и практике. Одним из важнейших направлений евроинтеграционных процессов является гармонизация законодательства Украины с соответствующими европейскими стандартами.

С этой точки зрения особое и первоочередное внимание следует уделить европейским стандартам построения и функционирования гражданского общества, его основных институтов. Одним из наиболее массовых институтов гражданского общества в современной Украине являются общественные организации. Несколько лет назад законодательство о них было обновлено, однако до сих пор не во всем соответствует европейским стандартам о создании и функционировании неправительственных организаций. Следовательно, гармонизация в этой сфере продолжается.

Любой нормативно-правовой акт комплексного характера в Украине начинается с терминологии, используемой в нем. Закон Украины «Об обще-

ственных объединениях» от 22 марта 2012 г., регламентирующий основные вопросы создания, регистрации и деятельности общественных организаций, не является исключением. В статье речь пойдет об одном из важнейших терминов этого закона – о термине «общественные организации».

Состояние исследования. С учетом недавнего обновления законодательства Украины об общественных организациях можно утверждать, что в научной литературе анализ нормативной дефиниции термина «общественные организации» в том виде, в котором он закреплен в Законе Украины «Об общественных объединениях», пока не осуществлялся. В статье использованы работы авторов, которые анализировали этот термин на более ранних этапах. Среди них можем назвать таких, как О.В. Ващук, Е.Е. Додина, О.А. Кожевников, А.В. Орлов, Ц.А. Ямпольская и другие.

Целью и задачами статьи является формулирование подходов к определению термина «общественные организации», которое могло бы быть использовано как в текущем законодательстве Украины, так и после гармонизации конституционного законода-

тельства об общественных организациях с соответствующими европейскими стандартами.

Изложение основного материала.

В законодательстве Украины закреплено, что общественная организация – это общественное объединение, учредителями и членами (участниками) которого являются физические лица [1]. Таким образом, общественные организации являются одной из разновидностей общественных объединений наряду с общественными союзами. Отличие общественных организаций от общественных союзов заключается в том, что членами общественных организаций могут быть только физические лица, а членами общественных союзов – как физические лица, так и юридические лица частного права. Общественное объединение – это «добровольное объединение физических лиц и/или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов» [1].

Общественные организации как разновидность общественных объединений противопоставляются



политическим партиям. Политическая партия – это «зарегистрированное в соответствии с законом добровольное объединение граждан – сторонников определенной общенациональной программы общественного развития, которое имеет своей целью содействие формированию и выражению политической воли граждан, принимает участие в выборах и других политических мероприятиях» [2]. М.М. Новиков считает, что политические партии отличаются от общественных организаций порядком образования [3]. По нашему мнению, это различие не является основным. Главным отличием между политическими партиями и общественными организациями будет цель их деятельности: политические партии образуются для реализации политических прав, а общественные организации – для реализации всех прав и законных интересов личности, кроме политических. Из этого следует, что учредителями и членами политических партий могут быть только граждане Украины, политические пар-

тии создаются, легализуются и ликвидируются в особом порядке.

И общественные организации, и общественные союзы, и политические партии в настоящее время в законодательстве Украины именуются обобщенно «объединениями граждан». Термин «объединение граждан» был введен в обращение Законом Украины «Об объединениях граждан», который действовал до вступления в силу Закона Украины «Об общественных объединениях». Он предусматривал, что объединением граждан является «добровольное общественное формирование, созданное на основе единства интересов для совместной реализации гражданами своих прав и свобод», а общественной организацией является «объединение граждан для удовлетворения и защиты своих законных социальных, экономических, творческих, возрастных, национально-культурных, спортивных и других общих интересов» [4].

Соотношение между указанными терминами представлено на рисунке.

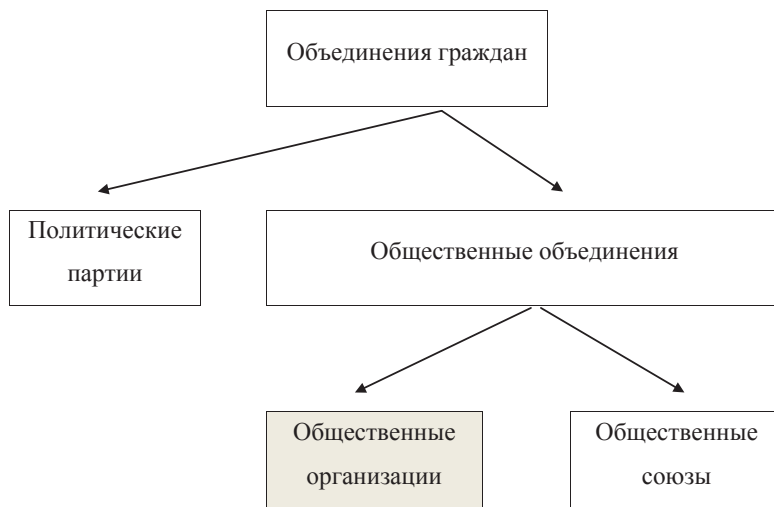


Рис. Место общественных организаций среди объединений граждан (по законодательству Украины)

Анализируя приведенные выше нормативные определения, приходим к выводу, что к основным чертам общественных организаций относятся следующие:

1) их создают и имеют право стать их членами только физические лица (в отличие от общественных союзов, учредителями и членами которых могут быть как

физические, так и юридические лица, и в отличие от политических партий, учредителями и членами которых могут быть только граждане Украины);

2) целью их деятельности является реализация прав и законных интересов личности во всех сферах общественной жизни, кроме политической сферы (в отличие от политических партий);

3) общественные организации является одним из видов объединений граждан.

Несмотря на то, что в украинском языке прилагательное в названии «общественные организации» происходит от существительного «гражданин»¹, в настоящее время в Украине не существует ограничений, согласно которым образование и/или членство в общественных организациях было бы связано с необходимостью иметь гражданство Украины. Однако, учитывая исторический опыт и разнообразную терминологию для именовании аналогов общественных организаций в европейских странах (она отражает национальную самобытность), использование этого термина достаточно приемлемо.

Однако вызывает замечания родовой по отношению к общественным организациям термин «объединение граждан». Утративший силу Закон Украины «Об объединениях граждан» рассматривал общественные организации и политические партии как разновидности таких объединений. Сейчас в Украине на нормативном уровне не существует корректного названия, которое заменило бы термин «объединение граждан». По нашему мнению, он является неприемлемым потому, что, как было указано выше, общественные организации и общественные союзы могут образовывать не обязательно граждане Украины, а членами общественных союзов могут быть не только физические, но и юридические лица. К тому же словосочетание «объединение граждан» является современной модификацией советского термина «объединение трудящихся». Вряд ли следует продолжать его использование в законодательстве Украины, ориентированной на евроинтеграцию и гармонизацию своего законодательства с европейскими стандартами. По этому поводу А.В. Орлов отмечает: «Русское дореволюционное и советское право до начала 90-х гг. XX в. вообще не оперировало указанными терминами («общественное объединение» и «некоммерческая организация» – Д. В.). Аналогом понятий «общественное объединение» и «некоммерческая организация» были термины «общественная организация» и «добровольные объединения граждан» [5].

Значительное количество исследователей используют по отношению

¹Гражданин – укр. громадянин; общественные организации – укр. громадські організації.



к объединениям граждан прилагательные «неправительственные», «неприбыльные», «некоммерческие». Авторы относятся к этому терминологическому разнообразию по-разному. Например, Е.Е. Додина использует только термин «непредпринимательские организации» [6]. А некоторые ученые охарактеризовали и сравнили эти термины в своих трудах достаточно детально. Так, О.В. Ващук пришла к выводу о том, что прилагательное «некоммерческий» следует использовать для рамочного законодательства, для целей налогообложения, а термин «некоммерческая организация» является наиболее приемлемым, так как он согласуется с Гражданским кодексом Украины [7].

По нашему мнению, прилагательное «некоммерческий» вряд ли приемлемо для рамочного законодательства. Термин «некоммерческие организации» часто встречается в российской литературе, поскольку он используется в российском законодательстве (например, в Российской Федерации существует Федеральный закон «О некоммерческих организациях», который признает некоммерческой организацию, не имеющую извлечение прибыли основной целью своей деятельности и не распределяющую полученную прибыль между участниками [8]). О.А. Кожевников, рассматривая формирование законодательства РСФСР об общественных объединениях, условно выделяет 2 этапа его развития: до конца 1980-х гг., когда все добровольные самоуправляющиеся общественные объединения именовались общественными организациями, и период 1990–1995 гг., когда в юридический оборот вошло разделение юридических лиц на коммерческие и некоммерческие [9]. Вряд ли целесообразно ориентироваться на терминологию, которая используется в Российской Федерации. Во-первых, она не согласована с соответствующими европейскими стандартами, а во-вторых, несмотря на общее историческое прошлое, она уже достаточно принципиально отличается от терминологии украинского законодательства. Учитывая терминологию европейских стандартов об общественных организациях, наиболее распространенным является прилагательное «неправительственный». Соответственно, предлагаем вместо названия

«объединение граждан» использовать название «неправительственные объединения». Почему не «неправительственные организации»? Потому что согласно европейским стандартам неправительственные организации не включают в себя политические партии, которые являются «предметом отдельных правоположений, отличных от тех, которые в целом применимы к неправительственным организациям» [10], а существительные «объединение» и «организация» по отношению к институтам гражданского общества соотносятся как целое и часть.

Возвращаясь к определению общественных организаций, считаем, что сейчас нецелесообразно вводить одно, единое и универсальное определение. В некоторых сферах такая ситуация вполне допустима и не вызывает критики, в том числе если речь идет о гражданском обществе. Так, Н.В. Мишина, рассматривая определение термина «гражданское общество», обобщила труды исследователей и пришла к выводу о невозможности формулирования одной дефиниции для этого явления. Изучая европейский опыт, она отметила наличие нормативной, функциональной, экономической и структурно-операционной дефиниций; последняя включает в себя 5 основных признаков институтов гражданского общества [11].

С учетом изложенного предлагаем различать нормативное и перспективное определения (дефиниции) термина «общественная организация». *Нормативная дефиниция* содержится в действующем законодательстве и должна быть сформулирована таким образом, чтобы не вступать в противоречие с терминологией других источников конституционного права Украины. *Перспективная дефиниция* (по аналогии со структурно-операционной дефиницией гражданского общества) формулируется в юридической литературе и должна отражать признаки общественных организаций, закрепленные в европейских стандартах о них.

По нашему мнению, существующее сейчас нормативное определение общественных организаций требует приведения в соответствие с Гражданским кодексом Украины. В частности, О.В. Ващук предлагает использовать для этого термин «некоммерческая организация», в то время как Гражданский

кодекс Украины оперирует термином «непредпринимательское общество». В соответствии со ст. 85 Гражданского кодекса Украины «непредпринимательскими обществами являются общества, не имеющие целью получение прибыли для ее последующего распределения между участниками».

С учетом места общественных организаций среди неправительственных объединений (объединений граждан) нормативное определение термина «общественная организация» с целью согласования его с действующими нормативно-правовыми актами целесообразно сформулировать так: «общественная организация – это общественное объединение, образованное в организационной форме непредпринимательского общества, учредителями и членами (участниками) которого являются физические лица». Разработка перспективной дефиниции является темой отдельного исследования.

При формулировании перспективного определения термина «общественные организации» достаточно проблематично использовать, помимо европейских стандартов, разработки исследователей в этой сфере. Причем это касается работ как советского, так и постсоветского периода.

Определения, содержащиеся в работах советских ученых, разрабатывались ими без учета европейских стандартов (заметим, что в середине – конце XX в. таких стандартов практически не существовало).

Ц.А. Ямпольская пришла к выводу, что общественная организация – это добровольное, но закрепленное формальным членством объединение советских граждан, построенное на основе демократического централизма, самоуправления и самостоятельности, которое имеет своей задачей в соответствии с законными интересами и правами объединившихся в него граждан осуществление деятельности, направленной на достижение целей организации, а тем самым – участие в коммунистическом строительстве [12]. Таким образом, она отмечала признаки добровольности, наличия членства и специфические задачи общественных организаций. Отметим, что первые два признака присущи любым неправительственным объединениям, а не только общественным организациям.



Также привлекает внимание тот факт, что используется термин «гражданин», а не «человек». Это было не очень типичным, как правило, предпочтение отдавалось термину «трудящиеся» (например, в работах таких авторов, как А.И. Щиглик [13], Ю.А. Макаров, И.М. Чихичин [14]). Ю.А. Макаров и И.М. Чихичин предлагали такое определение: «Общественные организации в СССР – это объединения трудящихся, созданные в соответствии с социально-классовыми (политическими) и индивидуальными интересами, связанные с различными предпочтениями или возрастными особенностями, с их волей, на началах добровольности и самоуправления для развития их инициативы в социалистическом управлении» [14].

Таким образом, определения общественных организаций из советской литературы являются отчасти не соответствующими современной практике демократического общества.

Рассмотрим определения, предложенные украинскими исследователями, изучавшими общественные организации в период действия Закона Украины «Об объединениях граждан».

О.В. Ващук в 2004 г. указывает: «Общественная организация – это негосударственное, некоммерческое, добровольное объединение граждан, создаваемое ими для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения социальных, культурных и других интересов в порядке, предусмотренном Конституцией Украины, законами и нормами этих объединений» [15]. По нашему мнению, эта дефиниция очень неконкретна, так как по большинству ее составляющих не сформировалось единого мнения в литературе, а также они не получили конкретизации в действующем законодательстве (это касается терминов «объединения граждан» (соответствующий закон утратил силу), «негосударственное объединение», «некоммерческое объединение»). К тому же речь идет о «гражданине», а не о «человеке». Определение могло быть приемлемым, пока действовал Закон Украины «Об объединении граждан», однако сейчас оно устарело.

А.В. Матвийчук в 2008 г. пишет: «На основе сравнительного анализа содержания таких родовых понятий, как «общественная организация», «неправительственная организация», «не-

государственная организация», «третий сектор», понятие «общественная организация» определено как добровольное объединение граждан, которое способствует развитию их политической, социальной, трудовой активности и самодеятельности, удовлетворению и защите их многогранных интересов и запросов, действует в соответствии с задачами и целями, закрепленными в их уставе» [16]. Этому определению можно адресовать все вышеприведенные замечания.

Более удачным с точки зрения определения субъектов конституционного права на объединение в общественные организации является дефиниция, предложенная в 2002 г. М.М. Новиковым для общественной правозащитной организации: «Добровольное объединение людей для защиты своих конституционных прав и свобод от произвола государства через осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов» [17].

Как видим, постсоветскую группу определений можно использовать для совершенствования нормативной, но не проспективной дефиниции. Для последней целесообразно использовать только евростандарты и уже гармонизированное с ними законодательство Украины об общественных объединениях.

Выводы. На наш взгляд, формулирование одной дефиниции термина «общественные организации», которую можно использовать в текущем законодательстве Украины с учетом европейских стандартов создания и деятельности общественных организаций, в настоящее время не только не целесообразно, но и невозможно. Это связано с тем, что конституционное законодательство Украины об общественных организациях нуждается в гармонизации с соответствующими европейскими стандартами. Таким образом, целесообразно говорить о двух дефинициях: о нормативной дефиниции, которая будет отвечать реалиям действующего законодательства Украины (ее целесообразно включить в Закон Украины «Об общественных объединениях», так как в настоящее время предлагаемое этим актом определение не является точным с этой точки зрения) и о проспективной дефиниции, которая будет перспективной, гармонизированной с соответствующими европейскими стандартами (ее целесообразно включать

в нормативно-правовые акты после дальнейших действий по гармонизации законодательства Украины об общественных организациях с европейскими стандартами в этой сфере).

Перспективы дальнейших исследований в этом направлении видятся в том, чтобы разработать более детальные предложения по гармонизации законодательства Украины об общественных организациях с европейскими стандартами в этой сфере.

Список использованной литературы:

1. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
2. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 45. – Ст. 397.
3. Новіков М.М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М.М. Новіков. – Х., 2002. – 240 с.
4. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.В. Орлов. – М., 2004. – 200 с.
6. Додіна Є.С. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.С. Додіна. – О., 2002. – 174 с.
7. Ващук О.В. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Ващук. – К., 2004. – 196 с.
8. Про некоммерческие организации : Федеральный закон от 12 января 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/9015223>.
9. Кожевников О.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений и его реализация в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.А. Кожевников. – М., 2003. – 230 с.



10. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі : прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи (Страсбург, 5 липня 2002 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_209&p=1282279540530744.

11. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.В. Мішина. – О., 2009. – 395 с.

12. Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты / Ц.А. Ямпольская. – М. : Наука, 1972. – 289 с.

13. Щиглик А.И. Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР. Политико-правовое исследование / А.И. Щиглик. – М. : Наука, 1977. – 190 с.

14. Макаров Ю.А. Система общественных объединений трудящихся в политической организации советского общества / Ю.А. Макаров, И.Н. Чихичин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1971. – 372 с.

15. Вашук О.В. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.В. Вашук. – К., 2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe.

16. Матвійчук А.В. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А.В. Матвійчук. – К., 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81.

17. Новіков М.М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / М.М. Новіков. – Х., 2002. – 17 с.

18. Гуцин В.З. Прокурорський надзор за соблюдением конституционного права на объединение : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.11 / В.З. Гуцин. – М., 1998. – 485 с.

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ВСЕУКРАИНСКИХ СЪЕЗДОВ СОВЕТОВ В ПЕРИОД НЭП (1921–1929 ГГ.)

Владимир ГОНЧАРЕНКО,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой истории государства и права Украины и зарубежных стран
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article describes the specific statutory procedure for the formation of the supreme body of state power of the Ukrainian SSR in 1920, what it was at that time the Ukrainian Congress of Soviets of Workers', Peasants' and Soldiers' Deputies. Congress of Workers', Peasants' and Soldiers' Deputies. It is argued that the composition of the Ukrainian Congress of Soviets represented the kind of forum delegates, elected by the Congress of Soviets of the administrative-territorial units, which divides the territory of the UkrSSR during the NEP. Features of multistage forming method of the Ukrainian Congress of Soviets with the release of his rational properties are analyzed.

Key words: Ukrainian Congress of Soviets, multistage elections, bicameralism.

Аннотация

В статье освещается нормативно определенный порядок формирования высшего органа государственной власти Украинской ССР в 1920-е гг., каким был в этот период Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Констатируется, что состав Всеукраинских съездов Советов представлял собой своеобразный форум делегатов, избранных съездами Советов тех административно-территориальных единиц, на которые разделялась территория УССР в период НЭП. Анализируются особенности многостепенного способа формирования Всеукраинских съездов Советов с выделением его рациональных свойств.

Ключевые слова: Всеукраинский съезд Советов, многостепенные выборы, бикамерализм.

Постановка проблемы. Среди современных отечественных исследователей организации и деятельности парламента Украины достаточно много сторонников реорганизации его в сторону бикамерализма. При этом предлагаются самые различные варианты формирования состава верхней палаты парламента. Поиск оптимальной модели способа формирования такой палаты требует обращения не только к современной практике избрания членов верхней палаты в ряде зарубежных стран, но и к опыту собственно украинского конституционализма на разных этапах его истории. Достаточно интересный и оригинальный опыт формирования высшего законодательного органа власти был накоплен в Украине в период Новой экономической политики (1921–1929 гг.), когда им был Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов.

Состояние исследования. Отдельным вопросам порядка формирования республиканских съездов Советов в период НЭП уделялось внимание в рабо-

тах их современников. Это прежде всего работы Б.С. Борева, С.М. Бродович, А.И. Буценко, Г.С. Гурвича, А.Л. Малицкого, Е.А. Ангеля. В более поздний советский период отдельные аспекты порядка формирования Всеукраинских съездов Советов затрагивались в работах Б.М. Бабия, А.П. Таранова, Д.Т. Яковенко. Однако углубленный научный анализ этой проблематики указанными исследователями не проводился. Современные украинские историки права вопросами организации и деятельности высших органов государственной власти УССР в период Новой экономической политики практически не занимаются.

Актуальность темы исследования состоит прежде всего в том, что знания о самых разнообразных моделях формирования высших представительных органов власти на различных этапах их истории помогает в поиске путей создания эффективной конструкции парламента в современной Украине. Актуализирует тему исследования также все еще существующий в украинской историко-правовой науке существенный пробел в объ-