

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ»

**Е.В. ГАКАЛО**

*Полесский государственный университет,  
г. Пинск, Республика Беларусь*

### ВВЕДЕНИЕ

В Республике Беларусь для реализации конституционного права граждан на объединение в 1994 г. впервые был принят Закон «Об общественных объединениях», при разработке которого учитывалась практика других государств. За более чем десятилетний промежуток времени произошли значительные изменения во всех сферах жизни общества. А изменение общественных отношений, общественного сознания влечет изменение правовых норм.

Совершенствованию любого правового института и, в частности, такого, как общественные объединения, должно предшествовать изучение теоретических и практических вопросов их функционирования. Многообразные теоретико-методологические подходы к определению понятия общественного объединения принимаются как правоведами, так и политологами, социологами. Различные смысловые нагрузки этих научных подходов, хотя и не являются нормативными, находят свое отражение при разработке и закреплении правовой конструкции общественных объединений в нормативных актах. Зачастую концептуальное определение общественного объединения передает качественную характеристику данного субъекта общественных отношений. При этом справедливо замечание о том, что «перевод соответствующих теоретических положений в нормативный акт требует учета специфики правового регулирования» [1, с. 37]. Необходимым, на наш взгляд, является выделение юридически значимых критериев общественного объединения.

### РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Характеристика понятия «общественное объединение», его признаков, основных черт основывается, прежде всего, на конституционно-правовых нормах, регулирующих отношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на объединение. Базовым нормативным актом, формулирующим основные понятия в данной области, является Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. «Об общественных объединениях» (в ред. от 21 июля 2008 г.) (далее – Закон) [2]. Представляется целесообразным провести сравнительный анализ сформулированного отечественным законодательством понятия общественного объединения, его основных признаков и иных существующих дефиниций данного института гражданского общества.

История самого предмета исследования насчитывает не одно тысячелетие. Прообразы современных общественных объединений существовали еще в Афинах (гетерии – тайные общества единомышленников олигархов) и в Древнем Риме (оптиматы и популяры – прообразы современных политических партий, различные коллегии – религиозные и сословно-профессиональные) [3, с. 66]. В средневековой Европе одной из форм общественной жизни становятся купеческие гильдии [4, с. 218].

В России право на свободу объединений было провозглашено императорским манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г., а 4 марта 1906 г. был подписан Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату «О Временных правилах об обществах и союзах» [5, с. 54]. Данным актом в России впервые было дано легальное определение объединения как «соединения нескольких лиц, которые, не имея задачи получения для себя прибыли от ведения какого-либо предприятия, избрали предметом своей деятельности определенную цель» [6, с. 206–207]. В данном Указе были, таким образом, отражены такие признаки объединения, как деятельность нескольких лиц, определение цели деятельности, не состоящей в получении прибыли.

М.И. Свешников еще в конце XIX в., различая понятия «ассоциация» и «собрание», указывал на следующие основные черты ассоциации: «1) ассоциации есть собрания людей, ставящих себе известную, постоянную цель, ради которой они соединяются и образуют данную ассоциацию; 2) это собрание людей является постоянным или точно определенным; 3) ассоциации имеют определенную организацию, налицо есть власть данной ассоциации» [6, с. 128].

В основе создания и деятельности любого общественного объединения лежит конституционное право на свободу объединения. Ст. 36 Конституции Республики Беларусь гласит: «Каждый имеет право на свободу объединений» [7]. Конкретизировано и закреплено осуществление этого права в Законе Республики Беларусь «Об

общественных объединениях». Статья 1 Закона формулирует следующее понятие общественного объединения: «Общественным объединением является добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав».

Определяя общественное объединение как добровольное формирование, Закон указывает на признак добровольности, закрепленный в ст. 4 Закона. Этот признак означает, что граждане создают общественные объединения, вступают в них и выходят из общественных объединений «по собственной инициативе» (ст. 2 Закона), т. е. на основе свободного волеизъявления.

Важным элементом является такой признак как самоуправление, что означает самостоятельное решение членами объединения вопросов его деятельности. Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» при этом говорит о принципе самостоятельности и о недопустимости вмешательства государственных органов и должностных лиц в деятельность объединений. Смысл данного положения заключается в том, что право определения внутренней структуры объединения, проведения организационных мероприятий — собраний, заседаний, съездов, конференций, право осуществления деятельности, определенной уставом объединения, принадлежит исключительно членам (участникам) конкретного объединения. Создание и функционирование общественного объединения осуществляется на основании устава, в соответствии с Конституцией и законодательством, т. е. законность деятельности общественных объединений — еще один их существенный признак.

Согласно ст. 23 Закону денежные средства и иное имущество общественных объединений не могут перераспределяться между членами этих объединений и используются только для выполнения уставных целей и задач. Вместе с тем допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это непосредственно не указано в их уставах. Учитывая эти особенности, общественные объединения отнесены к разряду некоммерческих организаций, которые не могут ставить перед собой такую цель, как извлечение прибыли.

Ст. 117 Гражданского Кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. (с последующими изменениями и дополнениями) в свою очередь уточняет, что общественными объединениями признаются добровольные объединения граждан, объединившихся «в установленном законодательстве порядке... для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей» [8], которые являются некоммерческими организациями, т. е. организациями, не имеющими извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющими полученную прибыль между участниками (ст. 46 Гражданского Кодекса Республики Беларусь).

Чрезвычайно важным элементом понятия «общественное объединение» является общность интересов и стремление к достижению общих целей, как при создании общественного объединения, так и при вступлении в него. Так, В.О. Лучин и О.Н. Доронина отмечают, что под понятие «объединения граждан» 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)» [9, с. 36]. Например, общественное объединение «Белорусский координационный центр научно-исследовательской работы студентов» в своем уставе подчеркивает, что общественное объединение — это «республиканская организация, объединяющая на добровольных началах граждан на основе общности интересов в сфере поддержки и развития интеллектуально-творческой деятельности студенческой и учащейся молодежи» [10].

Обратившись к социологическим исследованиям, *интерес* можно определить как «реальную причину социальных действий, событий, которая является основой для непосредственного побуждения участвующих в данных событиях индивидов, социальных слоев и групп» [11, с. 166]. В зависимости от предмета интереса различают политические, экономические, духовные, научные и другие интересы. Общность интересов может возникнуть не только на стадии создания объединения у его учредителей, но и в ходе деятельности объединения — у граждан, желающих вступить в созданное объединение.

Для общественного объединения решающую роль играют общие цели, ради которых оно было создано. Цели общественного объединения — это проект действий, определяющий характер различных актов этого объединения.

Украинские авторы, например, А. Ткачук, В. Кравчук, среди признаков общественных объединений выделяют такой, как полезность объединения, разделяя общественные объединения на частно-полезные, или объединения взаимной выгоды, и общественно-полезные, польза через которые приносится всему обществу (содействие благосостоянию и расцвету образования, науки, культуры, оказание определенных социальных услуг населению, защита окружающей среды и т.д.) [12, с. 94; 13, с. 11]. Разделение общественных объединений на объединения частной и общественной пользы произведено в Законе Республики Молдова «Об общественных организациях».

В международной литературе в отношении объединений, которые не преследуют политическую цель в своей деятельности, употребляется понятие «неправительственные организации» — НПО («non governmental

organization»). Вопрос о преимуществах термина «неправительственная организация» впервые был поставлен известным юристом, исследователем международных организаций Г.И. Морозовым, который считает, что определение «неправительственная организация» является более четким, чем понятие «общественная организация» [14, с. 189] (этот термин был введен в оборот в 1945 г. Уставом ООН, а впоследствии закреплён в ряде международных документов и воспринят внутренним законодательством многих государств, однако точной и ясной трактовки этого понятия до настоящего времени не существует).

Так, для предоставления консультативного статуса при Экономическом и Социальном Совете пункт 12 Резолюции ООН № 1996/31 от 1996 г. даёт разъяснение, что под «НПО» для целей ЭКОСОС понимается организация, которая не учреждена каким-либо *государственным* органом или на основе *межправительственного* соглашения, имеет «представительную структуру», располагает «соответствующими механизмами отчетности перед своими членами», ее члены «осуществляют эффективный контроль над ее политикой и деятельностью путем использования права голоса и через другие соответствующие демократические и транспарентные процессы принятия решений» [15]. 24 апреля 1986 г. Совет Европы разработал «Европейскую конвенцию о признании правосубъектности международных неправительственных организаций», для целей которой в понятие НПО включаются «ассоциации, фонды и иные частные институты», отвечающие условиям данной конвенции [15]. Департамент общественной информации секретариата ООН в неофициальной публикации даёт определение: «Неправительственной организацией (НПО) является любой добровольный некоммерческий союз граждан, организованный на местном, государственном или международном уровне» [16].

В Республике Польша согласно Закону «О деятельности общественной пользы и волонтерате» от 24 апреля 2003 г. неправительственными организациями «являются субъекты, не относящиеся к сектору государственных и местных финансов и не действующие с целью получения прибыли; юридические лица, созданные на основе предписаний законов, в том числе фонды и объединения, за исключением политических партий, профессиональных союзов и организаций работодателей, самоуправлений профессий, фондов, единственным основателем которых является Госказна».

Неправительственный характер организации говорит о том, что такая организация создается не актом органа власти, а решением учредителя и не управляется органом государственной власти или местного самоуправления. Однако, как справедливо заметил А. Ткачук, под такое определение попадает преимущественное большинство предпринимательских структур, основанных на частном праве, поэтому юридически верным для таких организаций может быть термин «неправительственные неприбыльные организации» [13, с. 8]. В таком понимании данного термина в него включаются и «традиционно» неправительственные общественные организации – общественные объединения во всех их видах (политические партии, профсоюзы, религиозные объединения и т. д.) [12, с. 94].

## ВЫВОДЫ

Из сказанного следует, что общественные объединения как институциональные образования обладают следующими признаками. Во-первых, они должны быть добровольными формированиями, возникшими на основе волеизъявления имеющих некоторые общие интересы и потребности группы граждан. Это означает, что создание объединений не инициируется органами государственной власти и должностными лицами; они не входят ни в какую управленческую структуру и самостоятельно, без вмешательства властей любого уровня, определяют свою внутреннюю структуру, цели, виды и методы своей деятельности, подчиняясь только действующему законодательству.

Во-вторых, всякое общественное объединение представляет собой организационное единство, базирующееся на социальных, прежде всего правовых, нормах. В отличие от крупных исторически естественно сложившихся общностей (таких, как народ, нация) и социально-природных коллективов (таких, как семья, род, община) общественное объединение характеризуется наличием сознательно сконструированной системы внутриорганизационных отношений и комплекса организационных средств для целенаправленного воздействия на социальную сферу.

В-третьих, все общественные объединения, будь то политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, молодежные, научно-технические, культурно-просветительские, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы и т.д., имеют собственное сложное либо относительно простое внутреннее устройство, выборные органы, сами регулируют свои внутренние отношения, своими силами решают различные общественные дела.

В международной и внутригосударственной практике различные институты по-разному трактуют понятие «НПО» в противовес достаточно четко разработанному в отечественной науке понятию «общественное объединение». Следует согласиться с мнением П. Смитнекса, который предлагает термин «НПО» «использовать в национальном законодательстве для ссылки на *иностранные* организации, неподконтрольные конкретному правительству и имеющие некоммерческие цели» [17]. Синтезируя вышеуказанные трактовки, автором статьи

предлагается расширить понятие общественного объединения, данное в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях», включив в него характерные признаки: добровольность, негосударственный характер, законность организации и деятельности, некоммерческие цели.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве / Ю. Юдин; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М.: Изд. дом «Форум»: ИНФРА-М, 1998 – 284 с.
2. Об общественных объединениях: Закон Респ. Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254–ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 19 июля 2005 г. // Консультант плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электрон.ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
3. Моммзен, Т. История Рима / Теодор Моммзен. – М.: АСТ [Харьков]: Фолио, 2002. – 268 с.
4. Томсинов, В.А. Всеобщая история государства и права: в 2 т. / Под ред. В. А. Томсинова. – М.: Зерцало-М, 2002. – Т. 2. – 318 с.
5. Степанский, А.И. История общественных организаций дореволюционной России / А.И. Степанский. – М.: МГИАИ, 1979. – 81 с.
6. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1983–1994. – Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Отв. ред. О. И. Чистяков. – 1994. – 351 с.
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
8. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 07.12.1998 N 218–3 (ред. от 20.06.2008) // Консультант плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
9. Лучин, В.О. Жалобы граждан в Конституционный суд Российской Федерации / В.О. Лучин, О.Н. Доронина. – М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1998 – 258 с.
10. Общественные объединения Республики Беларусь // [Электрон.ресурс]. – Режим доступа: <http://ngo.urmir.com/particip/youth/islst.htm>. – Дата доступа: 01.10.2007.
11. Российская социологическая энциклопедия / Под общ. ред. Г.В. Осипова. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – 664 с.
12. Кравчук, В. Громадські об'єднання в громадянському суспільстві / В. Кравчук // Актуальні проблеми правознавства. – Тернопіль. – Вып. 4. – 2002. – С. 93–96.
13. Ткачук, А.Ф. Законодавство для третього сектору: необхідність та перспектива змін / А.Ф. Ткачук. – К.: Інститут громадянського суспільства, 2002. – 32 с.
14. Морозов Г.И. «Международные организации. Некоторые вопросы теории» / Морозов Г.И. – 2-е изд., доп. – М.: Мысль, 1974. – 332 с.
15. Резолюция ООН № 1996/31 от 1996 г. // [Электрон.ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/question/g199136.pdf> – Дата доступа: 11.10.2007.
16. Неправительственные организации и Департамент общественной информации Секретариата ООН: вопросы и ответы. // [Электрон.ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/question/ngo-dpi.htm> – Дата доступа: 12.10.2007.
17. Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран // [Электрон.ресурс]. – Режим доступа: [http://www.icnl.org/car/laws/Pub\\_NgoConcept.doc](http://www.icnl.org/car/laws/Pub_NgoConcept.doc) – Дата доступа: 12.10.2007.

## TO A PROBLEM OF THE CONCEPT OF «PUBLIC ASSOCIATION»

*E.V. GAKALO*

### *Summary*

In this paper the main characteristics of the concept of «public association» are considered. In addition, various interpretations of the concept from references of law are given and analyzed. Some legal regulations guiding the activity of public associations in Belarus are parsed.

The essence of the concept of «public association» has been revealed through its main criteria such as voluntariness, legality, community of interests, self-sufficiency. Their non-governmental and non-commercial nature of their activities, as well as the right of association as the basic element of its legal nature is also shown. In conclusion it is proposed to expand the notion «public association», including specific characteristics which deeply reflect the essential features of the public association as a legal subject.

*Поступила в редакцию 30 сентября 2008 г.*