



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»**

**НАУЧНЫЙ ДОКЛАД**  
по результатам подготовленной научно-квалификационной работы  
(диссертации)

**тема диссертации:**  
**«Конституционно-правовой статус некоммерческих  
(неправительственных) организаций в государствах-участниках СНГ:  
сравнительный анализ»**

**ФИО: Гезердава Саид Игоревич**

**Направление подготовки: 40.06.01 Юриспруденция**

**Профиль (направленность) программы: 12.00.02. Конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

**Аспирантская школа по праву**

Аспирант \_\_\_\_\_ /Гезердава С.И. /  
*подпись*

Научный руководитель \_\_\_\_\_ / д.ю.н., профессор Шаблинский И.Г.  
*подпись*

Москва, 2019

## **Аннотация**

Демократическая государственность предполагает активную роль гражданского общества, выраженную, как правило, в деятельности его движущей силы или институционального ядра – некоммерческих (неправительственные) организаций. Особенности политических режимов в каждом из рассматриваемых государств-участников Содружества Независимых Государств, формируют разный правовой режим, который может учитывать либо игнорировать правовые условия, необходимые для существования институтов, поддерживающих автономный от государства статус. Для ряда стран СНГ довольно характерно узкое понимание права на объединение и свободу деятельности общественных объединений; ограничение гражданского участия; слабость контрольной функции институтов гражданского общества; сегментацию гражданского общества; делигитимацию определённых его институтов, посредством внесения поправок в законодательство о некоммерческих организациях и принятия подзаконных актов, ограничивающих свободу их деятельности.

Актуальность данной проблематики связана с необходимостью обоснования прочных гарантий развития институтов гражданского общества. Настоящее исследование нацелено на решение целого ряда проблем, связанных с определением конституционно-правового статуса некоммерческих (неправительственных) организаций. С одной стороны, оно посвящено обнаружению доктринальных основ его формирования, которые разрабатываются с учетом принадлежности некоммерческих (неправительственных) организаций к гражданскому обществу, рассматриваемому в здесь рамках институционального подхода. С другой, исследование направлено на раскрытие элементного состава конституционно-правового статуса данных организаций.

**Объектом исследования** является комплекс общественных отношений, участниками которых являются некоммерческие (неправительственные) организации государств-участников Содружества Независимых Государств

(далее – СНГ), в рамках которых проявляется их нормативное свойство как обладателей (носителей) конституционно-правового статуса.

**Предметом исследования** являются характеристики конституционно-правового статуса некоммерческих организаций государств-участников СНГ, отражающие их принадлежность к институтам (организациям) гражданского общества; конституционно-правовой статус отдельных видов и форм некоммерческих (неправительственных) организаций государств-участников СНГ; комплекс и содержание отдельных конституционных прав и свобод, раскрывающих природу некоммерческих (неправительственных) организаций как субъектов конституционно-правовых отношений, а также основания их ограничений; конституционно-правовое регулирование, формирующееся в процессе создания и деятельности некоммерческих (неправительственных) организаций и тенденции его развития; практика органов конституционного контроля государств-участников СНГ, затрагивающая конституционно-правовой статус некоммерческих (неправительственных) организаций; доктринальная юридическая, философская, политологическая, социологическая литература, характеризующая межотраслевые и междисциплинарные аспекты категории «некоммерческие (неправительственные) организации».

**Степень разработанности темы.** Комплексность категории «некоммерческие (неправительственные) организации», которая традиционно активнее исследуется цивилистами, а также активное научное внимание к ней со стороны обществоведов, как к важному институту гражданского общества, предполагает необходимость рассмотрения, помимо *отраслевой*, массива литературы, относящейся как иным правовым отраслям, преимущественно к гражданскому и административному, а также философской, политологической, социологической, экономической литературе, в том числе к работам классиков общественно-политической мысли.

Формирование представлений об некоммерческих (неправительственных) организациях как о субъектах гражданского общества

началось относительно недавно, одновременно с возрождением утраченного на долгое время интереса к феномену гражданского общества, которое связывается непосредственно с диссидентским движением в 70-е и 80-е года прошлого столетия в странах Центральной и Восточной Европы, т.е. в начале к так называемым «неформальным объединениям», а затем к институтам, формализовавшим свой правовой статус. К числу авторов, учитывающих подобное понимание гражданского общества, принадлежат Х. Анхайер, А. Арато, Э. Геллнер, Дж. Кин, Дж. Коэн, Дж. Копштейн, Л. Саламон, Р. Пост, Н. Розенблюм, Ю. Хабермас, М.М. Ховард, С. Чэмберс, М. Эдвардс и др.

В правовую концептуализацию идеи гражданского общества внесли существенный вклад такие российские ученые, как С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, В.В. Гриб, С.В. Калашников, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Е.Е. Никитина, А.С. Туманова, И.Л. Честнов, Л.А. Нудненко, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, И.Г. Шаблинский; а также зарубежные авторы: К.Р.М. Ферштиг, Т. ван дер Плух, В. ван Вин, Дж. Гартон, Р. Фрис, М. Кригер, М.В. Ташнет, С.Н. Кац и др.

В исследование отдельных видов и форм некоммерческих организаций значимый вклад внесли такие ученые, как А.А. Алиев, Ю.В. Ботнев, О.А. Кожевников, А.Н. Кокотов, В.В. Лысенко, Н.А. Любутов, Д.А. Малый, А.В. Маркитантов, Т.В. Сойфер, С.А. Солдатов, Р.В. Уткин и др.

В теоретическую разработку проблем правового статуса непредпринимательских объединений в Украине внесли такие авторы, как: Г.В. Берченко, В.В. Кочин, М.В. Менджул, О.С. Лютюк, А.Р. Крусян, И.М. Кучеренко, В.Я. Таций, Ю.А. Тодыка и др. Конституционно-правовые вопросы статуса отдельных видов и форм некоммерческих организаций в Республике Казахстан рассмотрены в работах Е.А. Жовтиса, Г.М. Кужукеевой, Д.К. Оспановой, Т.С. Сафаровой и др. Вопросы, связанные с функционированием институтов гражданского общества в Республике Армения рассматриваются в работах таких авторов как А.Г. Ерицян, А. Ишканян, и др. Вопросы конституционно-правового статуса отдельных форм

некоммерческих организаций в Республике Молдова рассмотрены в работах К. Бодуриной-Гореачи, Б. Сосны, В. Лысенко, Ч.Г. Унгуряну и др. Содержание конституционной свободы объединений рассмотрены в работах С.М. Ананича, Е. А. Горбелевой, О. Смолянко, Ю. Чаусова, Ю. Г. Чернышевой и др. К вопросам статуса неправительственных организациях в Азербайджанской Республики обращаются А. Абдуллаева, Д. Ганберов, Э. Юсифли и др. Вопросы статуса негосударственных некоммерческих организаций и их взаимодействия с органами публичной власти в Узбекистане рассмотрены в работах М.Н. Моховникова, Н. Шаюсупова, Д. Джуракулова, О.Т. Хусанов и др. Правовой проблематике создания и деятельности некоммерческих организаций в Кыргызской Республике посвящены исследования Н.Б. Аленкина, А.А. Дуйшонбаева, Г.Т. Искакова, М. Макамбай, В.В. Овчаренко, У.Ю. Пак, Ю. Хван и др. В Республике Таджикистан аналогичная проблематика освещается в работах У. Каландарова, Х. Носирова, Г.Б. Санавварова, М. Хайдаровой и др.

**Научная актуальность.** Настоящая исследовательская работа направлена на дальнейшее развитие дискуссии о публично-правовом статусе юридических лиц, применительно к некоммерческим (неправительственным) организациям в государствах-участниках СНГ. Система некоммерческих (неправительственных) организаций в каждой из этих стран отличается своеобразием – национальное законодательство предусматривает специфические виды и формы некоммерческих (неправительственных) организаций, присущие исключительно этим правовым порядкам. Это делает поиск статусных характеристик в сравнительно-правовой перспективе сложной и актуальной научной задачей.

Для решения указанной задачи, необходимо также учитывать, что в ряде государств-участников СНГ, в частности, в Украине, Молдове, Казахстане, Азербайджане законодательно закреплена принадлежность некоммерческих (неправительственных) организаций к гражданскому обществу и

сформировано законодательство, существенно расширяющее рамки конституционной свободы деятельности таких объединений.

В частности, в Азербайджанской Республике действует Закон от 22 ноября 2013 года №816-IVQ «Об общественном участии»<sup>1</sup>, который содержит определение *института гражданского общества*, к числу которых относятся, в частности, неправительственные организации (общественные объединения и фонды). В Республике Молдова принят Закон от 28 сентября 2012 года №205 «Об утверждении Стратегии развития гражданского общества на 2012-2015 годы и Плана действий по внедрению Стратегии», содержание понятия «*организации гражданского общества*», тождественное понятию некоммерческой организации. В Республике Казахстан также имеются правовые основы деятельности неправительственных организаций – институтов гражданского общества, в частности, Закон от 12 апреля 2005 года № 36-III ЗРК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан», который содержит определение понятия «неправительственная организация». Особую роль гражданского общества в Республике Казахстан подчеркивает наличие органов государственной власти, осуществляющих взаимодействие с ним. Таким государственным органом в Казахстане является Министерство общественного развития Республики Казахстан (до 2 июля 2018 г. оно именовалось Министерством по делам религий и гражданского общества). В Украине действует Национальная стратегия содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016-2020 годы, утвержденная указом Президента Украины от 26 февраля 2016 года №68/2016.

В некоторых из стран СНГ имеются примеры отказа от формального закрепления принадлежности отдельных видов некоммерческих организаций к гражданскому обществу. Так, в преамбуле утратившего силу Закона Республики Армения от 24 декабря 2001 года №ЗР-268 «Об общественных организациях» признавалось, что развитие гражданского общества, создание

---

<sup>1</sup> Здесь и далее режим доступа: БД «Законодательство стран СНГ» (дата обновления 24.09.2019).

и деятельность общественных организаций являются взаимосвязанными процессами. В новом Законе от 16 января 2017 года №ЗР-22 подобному признанию уже не нашлось места. Следует отметить, что такие концептуальные вкрапления в законодательство не лишены смысла – они позволяют сближать правовую форму и природу гражданского общества.

Положения этих нормативно-правовых актов являются следствием развития конституционных положений рассматриваемых стран, прежде всего, *о свободе объединений, свободе деятельности объединений, идеологическом и политическом разнообразии*. В настоящем исследовании предлагается гипотеза, согласно которой, содержание конституционно-правового статуса некоммерческих (неправительственных) организаций определяется (должно определяться) с позиции их принадлежности гражданскому обществу. Такой концептуальный подход получает все более конкретное правовое раскрытие в законодательстве рассматриваемых государств. В рассматриваемых государствах выработаны концептуальные основы правовой политики в отношении гражданского общества, при этом достаточно заметно, как они отражаются на конституционно-правовом статусе некоммерческих (неправительственных) организаций. Так, довольно часто в политико-правовых документах (концепциях, программах, стратегиях и др.) провозглашается *создание благоприятных правовых условий развития гражданского общества*. В частности, в молдавской Стратегии развития гражданского общества на 2018-2020 годы говорится, что «частью национальных интересов Республики Молдова является поддержка развития ассоциативного сектора, принятие политики и создание благоприятной нормативной основы для развития сектора – важного элемента продвижения демократии и демократических ценностей, существенно важного партнера в выявлении и разрешении проблем в различных социальных областях». Признание особой роли такого вида некоммерческих организаций как общественные объединения, заметно в широкой перечне видов деятельности общественно-полезных объединений. Согласно пункту «j» части 1 статьи 30

Закона Республики Молдова от 17.05.1996 Nr. 837 «Об общественных объединениях»<sup>2</sup>, данные объединения участвуют в защите и продвижении демократии и прав человека. Таким образом, в рамках *правовой концепции гражданского общества*, которая может иметь нормативное оформление, формируется представление о роли его институтов и содержании их статуса.

Проблема правовой концептуализации самого гражданского общества и выявление его *нормативных сущностных характеристик*, которые могут использоваться при определении содержания конституционно-правового статуса некоммерческих (неправительственных) организаций, несмотря на свое самостоятельное значение, рассматривается как одна из важнейших задач настоящего исследования. В настоящем исследовании предлагается выделить ряд характеристик гражданского общества, которые следует отнести к элементам его сущности (природы). Они отражают, во-первых, специфику его положения как такового (автономия); во-вторых, наличие у него определенных качеств (активизма, плюралистичности, добровольности, ненасильственности); и, в-третьих, особых форм устройства (самоорганизации, саморегулирования, самоуправления). Заметно, как данные характеристики пересекаются с отдельными *формальными признаками* некоммерческих организаций – добровольностью, самоуправлением, негосударственным характером. Концептуализация гражданского общества в целях осуществления правовой политики, таким образом, выражается в конкретизации пределов государственно-государственно-правового воздействия; а также в определении благоприятного для него правового режима, в котором созданы условия для проявления его сущностных характеристик. Все это не может не отразиться на содержании конституционно-правового статуса некоммерческих-неправительственных организаций.

Следует также иметь в виду научную дискуссию, в рамках которой определяется наличие конституционно-правового статуса у некоммерческих

---

<sup>2</sup> // Monitorul Oficial Nr. 153-156BIS 02.10.2007.



организаций. Ряд авторов в качестве его оснований его наличия указывают на цели деятельности некоммерческих организаций. Так, В.Е. Чиркин обнаруживает публично-правовой статус у некоммерческих организаций благодаря законодательно закрепленным целям их деятельности – они в основном направлены на достижение общественных благ<sup>3</sup>. Таким образом, деятельность НКО имеет общественную направленность, что предполагает вступление в конституционно-правовые отношения и реализацию отдельных конституционных прав. Автор, однако, не сосредотачивается на том, какая из публично-правовых отраслей оказывает наибольшее влияние на правовой статус некоммерческих организаций. Представляется, что позиция В.Е. Чиркина имеет существенное значение для определения конституционно-правового статуса, однако нуждается в дальнейшем теоретическом развитии.

Еще одним распространенным основанием обнаружения конституционно-правового статуса у некоммерческих организаций специфика их создания – рамках реализации конституционного права на объединение, такой точки зрения придерживается, в частности, А.А. Алиев<sup>4</sup>, О.А. Кожевников<sup>5</sup>, Р.В. Уткин<sup>6</sup>, В.В. Лысенко<sup>7</sup> и ряд других авторов. Следует сделать важное уточнение, что данное право является основанием возникновения некоммерческих юридических лиц, таким образом из их числа исключаются государственные и муниципальные организации.

*Общественные цели деятельности и реализация права на объединение* – позволяют конкретизировать круг НКО, которые могут являться субъектами

---

<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. - М.: Норма, 2007. С. 269, 274.

<sup>4</sup> См. Алиев А. А. Защита права на объединение в Конституционном Суде Российской Федерации. Дис. ... канд. юр. наук. – М. 2000.

<sup>5</sup> Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовой исследование). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 120.

<sup>6</sup> Уткин Р.В. Развитие законодательства об общественных объединениях в Российской Федерации (вопросы теории и практики). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 11.

<sup>7</sup> Лысенко В.В. Конституционно-правовые основы внутригосударственной и международной деятельности Общественных объединений (в контексте опыта Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья). Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2016. С

конституционно-правовых отношений, расширяя круг тех объединений, которые однозначно признаются таковыми (общественные объединения). Можно ли считать, что этих оснований достаточно для признания наличия у НКО конституционно-правового статуса? Могут ли обладать таким статусом не только отдельные виды и формы НКО, такие как общественные объединения, но и другие универсальные формы НКО?

Традиционно, содержание права на объединение раскрывается через правомочия по созданию, изменению его состава (вхождению и выходу членов) и ликвидации объединения, а также в «негативном смысле» оно понимается, как недопустимость принуждения к участию нем. Таким образом, право на объединение является конституционным условием возникновения, видоизменения и прекращения деятельности объединения, хотя такая трактовка содержания права на объединение представляется нам слишком узкой. Полагаем, что одного лишь обстоятельства реализации права на объединение недостаточно выявления конституционно-правового статуса. Характеризуя структуру категории «конституционно-правовой статус», Н.А. Богданова выделяет такой важный его элемент, как *место в обществе и государстве, социально-политическая роль и назначение*. Данный элемент сосредотачивает внимание на функциях и социально-политической значимости того или иного субъекта<sup>8</sup>. Очевидно, что такая характеристика предполагает более богатую палитру правомочий субъекта, обладающего конституционно-правовым статусом, связанных с его ролью и назначением. О.А. Кожевников в целях расширения содержания конституционно-правового статуса НКО, указывает на актуальность для НКО свободы экономической деятельности<sup>9</sup>. Очевидно, что в доктринальном плане, с учетом перечисленных оснований, такой статус нельзя считать достаточно разработанным. Предлагаемое нами доктринальная разработка

---

<sup>8</sup> Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. 1998. № 3. С. 14.

<sup>9</sup> О.А. Кожевников. Там же. С. 123.

конституционно-правового статуса НКО в рамках правовой концептуализации гражданского общества позволяет в полной мере раскрыть спектр возможностей НКО, прежде всего, через содержание свободы деятельности НКО, а также ряда других конституционных прав, свобод и принципов.

В содержании права на объединение традиционно выделяются несколько правомочий, среди которых: право создавать, право вступать, право воздерживаться от вступления, право участвовать и право выходить из объединения<sup>10</sup>. Однако относительно наполнения права на объединение существуют и другие подходы, которые признают его более широкое содержание. Непосредственно с правом на объединение связана свобода деятельности общественных объединений. В международных рекомендациях и литературе встречается аналог этой свободы – право на свободную деятельность или право действовать свободно (*right to operate freely*)<sup>11</sup>. Указанная свобода (право) представлена в некоторых конституционных текстах стран СНГ, к примеру, в ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации гарантируется свобода деятельности общественных объединений<sup>12</sup>, ч. II ст. 58 Конституции Азербайджанской Республики гарантирует свободную деятельность всех объединений<sup>13</sup>, ч. 2 ст. 5 Конституции Республики Казахстан запрещает незаконное вмешательство

---

<sup>10</sup> См. напр., *Малый Д. А.* Конституционное право на объединение в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саранск, 2001. – сс. 34-104.

<sup>11</sup> См. Handbook on civil society organisations registration and operation: comparative aspects / European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), 2015. P. 3 URL: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/04/Handbook-on-Civil-Society-Organizations-Registration-and-Operation-Comparative-Aspects.pdf> (дата обращения 25.09.2019).

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - N 9. - Ст. 851.

<sup>13</sup> Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года (в редакции Постановлений Конституционного суда Азербайджанской Республики от 21.06.2002 г., 24.12.2008 г. 25.07.2016 г.). URL: [https://www.caa.gov.az/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru](https://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru) (дата обращения: 25.09.2019).

государства в дела общественных объединений<sup>14</sup>. Чаще всего рамки свободы деятельности объединений граждан в конституционных текстах и международных актах задают конституционные ограничения свободы объединения<sup>15</sup>.

В международных рекомендациях право на объединение, как правило, рассматривается в широком контексте, с включением в него производных прав, актуальных для институтов гражданского общества. В Руководящих принципах по свободе объединений (далее – Руководящие принципы), утвержденных Венецианской комиссией 12-13 декабря 2014 г., указанная свобода представлена в виде принципа, озаглавленного как «Свобода определять цели и виды деятельности, в том числе содержание деятельности». Данный принцип предполагает, что, во-первых, учредители и члены объединений могут свободно определять цели и виды деятельности своего объединения в рамках законодательства, соответствующего международным стандартам; во-вторых, в процессе работы для достижения своих целей и ведения своей деятельности объединения свободны от вмешательства в их внутренние дела, управление и организацию; в-третьих, они имеют право свободно определять содержание своей деятельности, то есть могут определять, желают ли они действовать на местном, региональном, национальном или международном уровне; в-четвертых, объединения могут свободно вступать в другие объединения, федерации и конфедерации на национальном и международном уровнях<sup>16</sup>. В пояснительной записке к Руководящим принципам указывается, что перечисленные возможности

---

<sup>14</sup> Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (в редакции Законов Республики Казахстан от 07.10.1998 г. №284-I, 21.05.2007 г. №254-III, 02.02.2011 г. №403-IV, 10.03.2017 г. №51-VI ЗПК). URL: [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution).

<sup>15</sup> См. напр., ч. 1 ст. 36 Конституции Украины от 28 июня 1996 года №254к/96-ВР (в редакции Законов Украины от 08.12.2004 г. №2222-IV, 01.02.2011 г. №2952-VI, 19.09.2013 г. №586-VII, 21.02.2014 г. №742-VII, 02.06.2016 г. №1401-VIII). // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1996, № 30, ст. 141.

<sup>16</sup> Руководящие принципы по свободе мирных собраний. – 2-е изд. – Варшава : БДИПЧ ОБСЕ, 2011. – сс. 22-23.

являются наиболее важным аспектом определения понятия «объединение» и, в сущности, наиболее важным аспектом права на свободу объединений<sup>17</sup>.

Авторы «Справочника о регистрации и деятельности организаций гражданского общества: сравнительные аспекты» – специалисты Европейского центра некоммерческого права, также следуют этому подходу. В Справочнике указывается, что свобода ассоциации охватывает, в числе прочего, такие основные права организаций гражданского общества, как *право действовать свободно (right to operate freely)* и *право искать и получать (изыскивать) ресурсы (right to seek and secure resources)*<sup>18</sup>.

Профессор Джереми Макбрайд, обобщая практику Европейского суда по правам человека, также указывает на широкое содержание свободы объединения: «[...] объединение должно иметь возможность заниматься любой деятельностью, которой могут заниматься отдельные физические лица [...]. Действительно, придерживаться противоположного суждения означало бы отрицать само понятие свободы объединения как средства объединения единомышленников»<sup>19</sup>. Таким образом, международная судебная практика и рекомендации предполагают более широкое содержание права на объединение.

Более распространенным в научной литературе является узкий подход к содержанию субъективного конституционного права на объединение, который не предполагает включения свободы деятельности объединений в его содержание. Свобода деятельности объединений рассматривается в нем как производное от права на объединение, но все же как отдельное субъективное право (право на свободную деятельность объединений граждан). Российский исследователь Д.А. Малый полагает, что закрепленная Конституцией

---

<sup>17</sup> Там же. С. 30.

<sup>18</sup> См. Handbook on civil society organisations registration and operation. P. 3

<sup>19</sup> Джереми Макбрайд. Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества / Свобода объединения: правовые и практические аспекты. Сборник материалов. – Варшава: Инициатива «Право общественных интересов» (PIL), Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ), 2007. – С. 28.

Российской Федерации свобода деятельности общественных объединений (как частный случай гарантирования свободы деятельности объединений) имеет самостоятельное значение<sup>20</sup>. Однако, если учитывать, что в содержании права на объединение часто присутствует указание на достижение лицами, которые его создают, определенных целей, то следует признать необходимость отражения целеполагающей деятельности (т.е. свободы деятельности) в содержании этого субъективного конституционного права.

Вне зависимости от ее самостоятельного характера, ключевое значение свободы деятельности объединений для гражданского общества предопределяет необходимость его конституционного признания. Конституционное признание свободы деятельности объединений – это признание роли гражданского общества как необходимого участника демократических, социальных и других преобразований. Признавая свободу деятельности объединений граждан, государство не может навязывать общественным объединениям цели деятельности, неадекватные их роли в демократическом обществе. Эта свобода самым тесным образом связана с сущностными характеристиками гражданского общества, в первую очередь, автономией и обусловленными ею другими характеристиками: самоорганизацией, саморегулированием и плюрализмом (подробнее об этом далее).

Специального нормативно-правового регулирования, посвященного, к примеру, общественному контролю, в ряде стран СНГ нет, поэтому можно говорить о том, что осуществление этой формы общественной деятельности пошло по пути воплощения свободы деятельности объединений граждан через саморегулирование. Сходным образом в западных странах выводится право на осуществление общественного контроля в отсутствие специального правового регулирования. Комментируя законопроект Республики Казахстан «Об общественном контроле в Республике Казахстан», немецкий конституционалист А. Бланкенагел отмечает, что право на осуществление

---

<sup>20</sup> *Малый Д. А.* Указ. соч. С. 13.

общественного контроля вытекает из целого ряда основных прав, в числе которых свобода ассоциации, свобода мнения, свобода получения информации, свобода средств массовой информации. Автор указывает, что по крайней мере, в ФРГ нет никаких стремлений регулировать осуществление контроля в отношении государства и экономических акторов (коммерческих предприятий) гражданским обществом на основе особого закона. Несмотря на это общество контролирует государственные органы, организации, а также экономические организации и их деятелей; но, как правило, это не делается на основе особого закона<sup>21</sup>.

По мнению специалистов Европейского центра некоммерческого права, право действовать свободно (*right to operate freely*) предполагает возможность саморегулирования в вопросах внутреннего управления, ведения дел, определения внутренней структуры и процедур деятельности<sup>22</sup>.

Дискуссия о пределах регулирующего воздействия государства на гражданское общество, с учетом признания за его институтами права на саморегулирование, все еще недостаточно развита в литературе. По этому поводу существует ряд позиций общего характера, по-разному определяющих масштабы правовой регламентации аспектов жизнедеятельности организованного гражданского общества<sup>23</sup>. Например, В. Е. Чиркин видит в правовом положении «самодеятельных объединений (например, различных общественных организаций), которые считаются в России главными элементами гражданского общества», привязку к государству. Он не разделяет позиции исследователей, которые настаивают на полной отдаленности гражданского общества от государства и его органов. Обращаясь к этимологии

---

<sup>21</sup> Бланкенагел А. Заключение по законопроекту Республики Казахстан «Об общественном контроле в Республике Казахстан» (6 апреля 2015 г.). URL: <https://bureau.kz/files/bureau/Docs/Kommentarii/2015.02%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83.pdf> (дата обращения 15.08.2018).

<sup>22</sup> Handbook on civil society organisations registration and operation. P. 3.

<sup>23</sup> Термин «организованное гражданское общество» используется в зарубежной литературе, в т. ч. правовой, в отношении организационно оформленных институтов гражданского общества. См., напр., Jonathan Garton. The Regulation of Organised Civil Society. Hart Publishing. 2009.

термина «гражданское общество», он буквально трактует его связь с понятием «гражданин», которое является не внесударственной, а государственной категорией – особой связью лица с государством. Отсюда, по его мнению, следует, что «гражданское общество» от государства отделять нельзя<sup>24</sup>. В. Е. Чиркин признает, что государство может убирать препятствия для формирования гражданского общества и создавать соответствующие условия, но делает это только в известной мере и до известной степени<sup>25</sup>. Такая позиция не рассматривает дисбаланс в отношениях гражданского государства и гражданского общества в качестве фактора, угрожающего автономии гражданского общества, из чего следует, что возможны любые масштабы государственного регулирующего воздействия.

Другие исследователи отмечают, что законодательство имеет (должно иметь) определенные пределы, исходя из признания параметров гражданского общества. Американские исследователи Н. Розенблюм и Р. Пост обращают внимание на особенности правового регулирования институтов гражданского общества: «Ассоциации разрастаются и принимают свою форму *отчасти* (курсив мой – С.Г.) в ответ на различные положения корпоративного, налогового, деликтного или конституционного права, которые создают рамки, в которых ассоциации определяют свои цели и осуществляют свою деятельность»<sup>26</sup>. В то же время они подчеркивают значимость регулирующей функции государства, без которой «исходом (для гражданского общества – С. Г.) будет анархия, частный гнет и частное поглощение ресурсов»<sup>27</sup>.

Среди правоведов немало тех, кто признают значимость саморегулирования гражданского общества и даже его приоритет над правовым регулированием. Ю. А. Тихомиров указывает, что: «Гражданское общество в целом и его отдельные сферы находятся в области правового

---

<sup>24</sup> Чиркин В. Е. Гражданское общество, конституционные коллективные права и обязанности // Гражданин и право. 2012. № 5. С. 3.

<sup>25</sup> Чиркин В. Е. Там же. С. 4.

<sup>26</sup> Nancy L. Rosenblum, Robert C. Post. Introduction / Civil Society and Government. Edited by Nancy L. Rosenblum, Robert C. Post. Princeton University Press. 2002. P. 8.

<sup>27</sup> Nancy L. Rosenblum, Robert C. Post. Ibid. P. 8.



регулирующего. Вопрос заключается в том, в какой мере оно необходимо и насколько реально способствует гражданской самодеятельности. Поиск «меры» здесь также важен и позволяет избегать явного огосударствления некоторых сфер и чрезмерной регламентации поведения граждан в сфере их частной (личной) жизни»<sup>28</sup>. Н. А. Богданова и Т. А. Троицкая поддерживают позицию о частичной подверженности гражданского общества правовому регулированию, в том числе конституционно-правовому. По их мнению, «избыточное правовое регулирование ущемляет общественную свободу как основной принцип взаимоотношений государства и общества»<sup>29</sup>. О. В. Румянцев считает, что основная сфера устройства общества должна быть предоставлена саморегулированию. Попытка всеобъемлющего регулирования его основ противоречила бы самой его природе и социальному назначению<sup>30</sup>.

К этому следует добавить, что аргументы в пользу того или иного масштаба регулирования негосударственного некоммерческого сектора должны строиться вокруг признания свободы деятельности институтов гражданского общества и необходимости поддержания их автономной жизнеспособности. Это признание обуславливает ряд обязательств демократического государства, имеющих отношение к его роли как регулятора общественных отношений. Во-первых, государство должно обращать внимание на возможности и потенциал гражданского общества и бесосновательно не устранять возможности саморегулирования в сферах, подходящих для его применения. Во-вторых, в русле конституционных ограничений и в интересах самого гражданского общества, государство обязано правовыми средствами поддерживать состояние ненасильственности, оберегая гражданское общество от перерождения в так называемое

---

<sup>28</sup> Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. №10. С. 37

<sup>29</sup> Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор Авакьян С. А. – М.: Юстицинформ, 2015. С. 28.

<sup>30</sup> Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М.: Издательство «Юрист», 1994. С. 73.

«негражданское общество»<sup>31</sup>. Указанные обязательства могут определять пределы государственного вмешательства и направление правового регулирования, т. е. учитываться при определении параметров правового статуса некоммерческих организаций (в большей степени это касается тех объединений граждан, которые подчеркивают свой негосударственный статус).

**Научная новизна.** В настоящее время практически отсутствуют сравнительно-правовые исследования, освещающие проблематику конституционно-правового статуса некоммерческих (неправительственных организаций) на основе правового доктринального и нормативного материала государств-участников СНГ. Сравнительный анализ конституционно-правовых основ статуса некоммерческих (неправительственных) организаций в указанных государствах представляет интерес с точки зрения типизации объектов исследования, выявления характерных тенденций взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества, находящих отражение в конституционном материале и возможности формулирования обобщенных выводов, актуальных для научной теории и правоприменительной практики рассматриваемых государств.

**Цель и задачи исследования.** Целью предполагаемого диссертационного исследования является обоснование наличия конституционно-правового статуса у некоммерческих (неправительственных) организаций, являющихся субъектами гражданского общества государств-участников СНГ, а также выявление основных элементов данного статуса.

Достижения указанной цели предполагает решение ряда задач, в числе которых:

---

<sup>31</sup> Наиболее часто упоминаемой характеристикой «негражданского общества» является использование последним (его институтами) насилия. Наряду с этим выделяют также поддержание исключительности на этнической и религиозной основе и фундаментализм. См. *Helmut K. Anheier, Stefan Toepler, Regina List* (Eds). *International Encyclopedia of Civil Society*. New York, NY: Springer, 2010. P. 1585.

1) предложение концептуально-правовых основ гражданского общества (его институционального компонента), содержащих его *нормативные сущностные характеристики*, которые могут использоваться при определении содержания конституционно-правового статуса некоммерческих (неправительственных) организаций;

2) выделение характеристик некоммерческих (неправительственных) организаций государств-участников СНГ, позволяющих говорить о них как о субъектах конституционно-правовых отношений. Правовой статус данных организаций имеет комплексный характер – в разной степени его определяют нормы конституционного, гражданского, административного и иных отраслей права. Законодательство изучаемых стран предусматривает различную систему организационно-правовых форм НКО (НПО). В случае конкретных видов и форм НКО (НПО) (например, общественных объединений и их форм), их статус субъекта конституционно-правовых отношений очевиден. Положение других видов негосударственных НКО (НПО) в качестве участников тех же отношений недостаточно однозначно. Поэтому одной из главных задач диссертационного исследования должно быть уточнение конституционно-правового статуса НКО (НПО) государств-участников СНГ, отграничение НКО (НПО) на этом основании от других субъектов некоммерческой деятельности, рассмотрение возможности формулирования обобщенной характеристики НКО (НПО) как субъектов конституционно-правовых отношений, вычленение у них схожих черт и различий в объеме прав, обязанностей и ответственности;

3) рассмотрение особенностей содержания конституционно-правового статуса НКО (НПО) государства-участника СНГ, в частности, свободы объединения и свободы деятельности НКО (НПО), гарантии идеологического и политического плюрализма, основных обязанностей и ограничений и иных конституционно-правовых основ функционирования институтов гражданского общества;

4) рассмотрение видов деятельности НПО (НКО), соответствующих целям и задачам, отраженным в законодательстве государств-участников СНГ, предусматривающих использование принадлежащих им прав в общественных интересах с целью достижения общественно значимых целей;

5) поскольку конституирующим признаком институтов гражданского общества является их независимость от органов государственной власти и органов местного самоуправления, актуальной задачей исследования настоящего исследования анализ методов регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти на НКО (НПО), учитывающих (или не учитывающих) их самостоятельный статус, включая проблемы ответственности НКО (НПО).

**Основной исследовательский вопрос** данной работы следует сформулировать следующим образом: какие теоретико-правовые и нормативные основания позволяют говорить о наличии у некоммерческих (неправительственных) организаций государств-участников СНГ конституционно-правового статуса и какие элементы составляют его содержание?

**Методологическую основу** исследования составили общие и специальные методы научного познания объективной действительности: формально-логический, включая приемы дедукции и индукции, анализа и синтеза; формально-юридический; сравнительно-правовой и др. Их применение позволило исследовать рассматриваемые вопросы в развитии и во взаимосвязи, целостно и всесторонне.

**Основные результаты исследования и положения, выносимые на защиту:**

1. Обоснован вывод о том, что правовая концепция гражданского общества (его институционального компонента) должна учитываться при доктринальной разработке конституционно-правового статуса некоммерческих (неправительственных) организаций, формирования нормативно-правовых основ их создания и функционирования, а также

определения пределов государственно-правового воздействия на негосударственный некоммерческий сектор.

2. Обоснован вывод о наличии у институционального компонента гражданского общества (как совокупности некоммерческих (неправительственных) организаций и иных институтов) набора неотъемлемых характеристик, которые следует отнести к элементам его сущности (природы). Они отражают, во-первых, специфику его положения как такового (автономия); во-вторых, наличие у него определенных качеств (активизма, плюралистичности, добровольности, ненасильственности); и, в-третьих, особых форм устройства (самоорганизации, саморегулирования, самоуправления). Сущностные характеристики гражданского общества соотносятся с отдельными формальными признаками некоммерческих организаций – добровольностью, самоуправлением, негосударственным характером, наличием целей, направленных на достижение общественных благ. Таким образом, они могут являться критериями доктринального оформления конституционно-правового статуса некоммерческих (неправительственных) организаций.

3. Сущностные характеристики гражданского общества, во взаимосвязи с законодательно признаваемыми характеристиками некоммерческих (неправительственных) организаций, позволяют уточнить виды и формы рассматриваемых организаций, которые могут быть полноценными участниками конституционно-правовых отношений. Принадлежность к гражданскому обществу позволяет определить основное предназначение и функции таких некоммерческих организаций в обществе и государстве.

4. В исследовании аргументируется, что положения *о невмешательстве органов публичной власти в деятельность некоммерческих (неправительственных) организаций*, закрепленные в ч. 1 ст. 17 Федерального закона Российской Федерации от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях»; ч. 3 ст. 3 Закона Украины от 22 марта 2012 года №4572-VI «Об общественных объединениях»; ч. 2 ст. 5 Закона Республики

Узбекистан от 3 января 2007 года №ЗРУ-76 «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций»; в ч. 2 ст. 4 Закона Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. № 3-1 (ред. от 24.05.2018) «Об общественных объединениях», являются формальной основой (признанием) его *автономии гражданского общества*.

5. В законодательстве Азербайджана, Казахстана, Молдовы, Украины встречаются определения или упоминания гражданского общества, организаций (институтов) гражданского общества. В связи с этим аргументируется, что правовое оформление концепции гражданского общества и ее использования в законодательстве, позволяют сближать правовую форму и природу гражданского общества. *De jure* это является значимым подтверждением того, что гражданское общество не формируется, а упорядочивается государством, а также того, что правовая форма не отменяет сущность институтов гражданского общества – они остаются таковыми и для государства.

6. Обосновывается положение, что помимо конституционного права на объединение, ключевым для определения наличия конституционно-правового статуса НКО, является свобода деятельности объединений. Конституционная свобода деятельности объединений является условием проявления таких характеристик институтов гражданского общества, как саморегулирование, самоорганизация и самоуправление. Также данная свобода является основанием осуществления таких форм деятельности НКО, в том числе и законодательно не регламентированных, как например, общественный (гражданского) контроль. Содержание данной свободы составляют правомочия, актуальные для некоммерческих (неправительственных) организаций как субъектов гражданского общества: *право самостоятельно определять цели, виды и содержание деятельности в соответствии с законодательством; право искать и получать (изыскивать) ресурсы, в том числе из иностранных источников; право на участие в других объединениях на национальном и международном уровнях.*

**Апробация результатов исследования (конференции, научные публикации).** Основные результаты настоящего научного исследования были отражены в двух публикациях автора в журналах из списка рекомендованных НИУ ВШЭ и выступлениях в трех научно-практических конференциях (среди которых: Международная научно-практическая конференция «Конституция: воплощение ценностей верховенства права, гражданского общества и современного государства» (Астана, Республика Казахстан), 29 августа 2018 г.; VIII Международный конгресс сравнительного правоведения «Сравнительное правоведение в поисках конституционного идеала» 7 – 8 декабря 2018 г. г. Москва; XIV Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Право перед вызовами технологической революции» 31 мая – 1 июня 2019 года, г. Москва).

### **Список использованных источников и литературы**

#### **Нормативные правовые акты Республики Армения**

Закон Республики Армения от 16 января 2017 года №ЗР-22 «Об общественных организациях» (В редакции Закона Республики Армения от 31.01.2018 г. №ЗР-87) // БД «Законодательство стран СНГ» (дата обновления 24.09.2019).

#### **Нормативные правовые акты Азербайджанской Республики**

Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 года №816-IVQ «Об общественном участии» // БД «Законодательство стран СНГ» (дата обновления 24.09.2019).

#### **Нормативные правовые акты Республики Молдова**

1. Закон Республики Молдова от 28 марта 2018 года №51 «Об утверждении Стратегии развития гражданского общества на 2018–2020 годы

и Плана действий по реализации Стратегии развития гражданского общества на 2018–2020 годы» // 18.05.2018 Monitorul Oficial Nr. 157-166 статья No : 298.

2. Закон Республики Молдова от 17 мая 1996 года №837-XIII «Об общественных объединениях» (В редакции Законов Республики Молдова от 26.02.1998 г. №1578-XIII, 31.07.1998 г. №133-XIV, 24.12.1998 г. №263-XIV, 30.07.1999 г. №583-XIV, 16.11.2001 г. №646, 13.06.2003 г. №240, 21.07.2005 г. №154-XVI, 28.07.2005 г. №205-XVI, 20.07.2007 г. №178-XVI, 15.02.2008 г. №18-XVI, 04.06.2010 г. №111, 11.07.2012 г. №178, 23.12.2013 г. №324, 18.07.2014 г. №158, 17.06.2016 г. №138, 07.07.2016 г. №160 (вступил в силу 16.09.2016 г.), 21.07.2016 г. №177, 22.07.2016 г. №188 (вступил в силу 16.12.2016 г.), 28.07.2016 г. №201, 21.07.2017 г. №178) // БД «Законодательство стран СНГ» (дата обновления 24.09.2019).

### **Нормативные правовые акты Украины**

1. Конституции Украины от 28 июня 1996 года №254к/96-ВР (в редакции Законов Украины от 08.12.2004 г. №2222-IV, 01.02.2011 г. №2952-VI, 19.09.2013 г. №586-VII, 21.02.2014 г. №742-VII, 02.06.2016 г. №1401-VIII). // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР Украины), 1996, № 30, ст. 141.

2. Указ Президента Украины от 26 февраля 2016 года №68/2016 «Об утверждении Национальной стратегия содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016 - 2020 годы». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

### **Нормативные правовые акты Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - N 9. - Ст. 851.

### **Авторефераты и диссертации**



1. *Алиев А. А.* Защита права на объединение в Конституционном Суде Российской Федерации. Дис. ... канд. юр. наук. – М. 2000
2. *Малый Д. А.* Конституционное право на объединение в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саранск, 2001.
3. *Кожевников О.А.* Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовой исследование). Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 120.
4. *Лысенко В.В.* Конституционно–правовые основы внутригосударственной и международной деятельности Общественных объединений (в контексте опыта Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья). Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2016.
5. *Уткин Р.В.* Развитие законодательства об общественных объединениях в Российской Федерации (вопросы теории и практики). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007.

#### **Монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи**

1. *Бланкенагел А.* Заключение по законопроекту Республики Казахстан «Об общественном контроле в Республике Казахстан» (6 апреля 2015 г.). URL: <https://bureau.kz/files/bureau/Docs/Kommentarii/2015.02%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83.pdf> (дата обращения 25.09.2019).
2. *Богданова Н.А.* Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. 1998. № 3. С. 3-20.
3. *Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы.* Монография / Рук. авт. колл. и отв. редактор – д. ю. н., профессор *Авакьян С. А.* – М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.
4. *Макбрайд Д.* Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества / Свобода объединения: правовые и практические

аспекты. Сборник материалов. – Варшава: Инициатива «Право общественных интересов» (PILI), Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ), 2007.

5. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. – 2-е изд. – Варшава : БДИПЧ ОБСЕ, 2011.

6. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). – М.: Издательство «Юрист», 1994. 288 с.

7. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. №10.

8. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. - М.: Норма, 2007. 352 с.

9. Чиркин В. Е. Гражданское общество, конституционные коллективные права и обязанности // Гражданин и право. 2012. № 5. С. 3-16.

#### **Научные источники на иностранных языках**

1. Civil Society and Government. Edited by *Nancy L. Rosenblum, Robert C. Post*. Princeton University Press. 2002. P. 8

2. *Helmut K. Anheier, Stefan Toepler, Regina List (Eds)*. International Encyclopedia of Civil Society. New York, NY: Springer, 2010. P. 1585.

3. *Jonathan Garton*. The Regulation of Organised Civil Society. Hart Publishing. 2009. 288 p.

4. Handbook on civil society organisations registration and operation: comparative aspects / European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), 2015. P. 3. – Mode of access: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/04/Handbook-on-Civil-Society-Organizations-Registration-and-Operation-Comparative-Aspects.pdf> (дата обращения 25.09.2019).