

На правах рукописи

Лысенко Владлена Владимировна

**КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ (В
КОНТЕКСТЕ ОПЫТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИКИ
МОЛДОВА И ПРИДНЕСТРОВЬЯ)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва - 2016

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (юридический факультет)

Научный консультант:

Авакьян Сурен Адibeкович
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Бабуриh Сергей Николаевич,
доктор юридических наук, профессор,
Институт социально-политических исследований РАН,
главный научный сотрудник

Керимов Александр Джангирович
доктор юридических наук, профессор
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, юридический факультет имени М.М. Сперанского, кафедра конституционного права, профессор

Пряхина Татьяна Михайловна
доктор юридических наук, профессор
Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования города Москвы «Московский городской педагогический университет», юридический факультет, кафедра конституционного права и отраслевых юридических дисциплин, профессор

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский государственный университет правосудия»

Защита состоится _____ 2016 г. в _____ час. на заседании диссертационного совета Д 501.001.74 на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, строение 13-14 (4-й учебный корпус), юридический факультет, ауд. 535а.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» по адресу: г. Москва, 119992, Ломоносовский проспект, д. 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812 и на сайте МГУ имени М.В. Ломоносова <http://istina.msu.ru/>

Автореферат разослан _____ 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Полянский Павел Львович

Актуальность темы исследования. Общественные объединения – важнейшая составляющая гражданского общества, через них реализуются разнообразные права и свободы человека и гражданина, и, в первую очередь, – право на объединение. Тему правового статуса, роли и места общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений можно отнести к числу актуальных. Это обусловлено значимостью права на объединение, деятельности общественных объединений внутри государства и международных неправительственных организаций для обеспечения условий свободного развития человека, формирования гражданского общества в соответствии с конституционными и международными принципами и равенством общественных объединений перед законом.

Говоря об общетеоретическом значении проблемы, нельзя не подчеркнуть, что исследования по вопросам прав человека, деятельности общественных объединений и гражданского общества дают важный и ценный материал для выработки актуальных идей и понятий для институтов конституционного права, для поиска и установления оптимальных взаимоотношений между правовым государством и обществом.

Актуальность рассматриваемой работы возрастает в связи с тем, что исследование современных конституционно-правовых институтов в условиях глобализации не может осуществляться без учета внешних факторов (международного и наднационального регулирования, конституционной практики других государств). В условиях интернационализации конституционного права и конституционализации международного права современные ученые рассматривают (и используют) разные подходы в решении вопросов, выходящие за рамки конкретного государства: экстраполяция классических принципов и конструкций конституционализма на надгосударственный и международный уровень, конституционализация

социальной деятельности (в том числе на международном и наднациональном уровнях) и осуществляющих ее институтов¹.

Масштабы деятельности общественных объединений, которые в зарубежной литературе часто определяются как неправительственные организации, расширяются, и что особенно важно, - их усилия развертываются в сфере продвижения и защиты прав и свобод человека, включая право на объединение, свободу ассоциаций. Таким образом, вопросы правового статуса и регулирования общественных объединений, развития гражданского общества и соблюдения прав человека имеют четко выраженное и существенно переплетающееся внутригосударственное (прежде всего конституционно-правовое), надгосударственное и международно-правовое измерение. Сравнительное комплексное исследование содержания права на объединение внутри государства и за его пределами позволяет правильно оценивать тенденции развития правовой и политической системы общества, деятельности государственных органов, развития демократических институтов.

Объектом исследования диссертации являются общественные отношения, связанные с созданием и деятельностью общественных объединений внутри государства и за его пределами, а также их влияние на развитие гражданского общества.

Предметом исследования являются закрепленное в конституциях ряда государств и международных соглашениях право на объединение, а также конституционно-правовой статус и деятельность общественных объединений, некоммерческих организаций, международных общественных объединений (неправительственных организаций), основные тенденции в области совершенствования их правовой базы.

¹ См., например: Интернационализация конституционного права в условиях глобализации // Труды Института государства и права Российской Академии наук / Отв. ред. Т.А. Васильева. 2014. № 6. С. 5; Peters A. Compensatory Constitutionalism: the Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures // Leiden Journal of International Law. 2006. Vol. 19. P. 579-610.

Основная цель настоящей диссертации – разработка научно–обоснованных положений, выводов и рекомендаций, направленных на анализ и совершенствование конституционно-правовых основ внутригосударственной и международной деятельности общественных объединений в контексте опыта исследуемых государств.

В соответствии с указанной целью были определены **задачи исследования**, ограниченные рамками предложенного плана диссертации. Они сводятся к следующему:

1. Определить понятие и нормативное содержание права на объединение. Дать ему сравнительную характеристику на основе законодательства исследуемых государств и международных соглашений.

2. Исследовать и определить степень допустимости правовых оснований и пределов ограничения конституционного права на объединение в общественные объединения.

3. Выявить, классифицировать и проанализировать содержание международных актов, регулирующих право на объединение и свободу ассоциаций.

4. Изучить и проанализировать судебную практику Европейского Суда по правам человека в части нарушения ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

5. Проанализировать нормативно-правовую базу исследуемых государств, а также выработать практические рекомендации по систематизации и совершенствованию действующего законодательства об общественных объединениях.

6. Уточнить определение понятий «общественное объединение», «некоммерческая организация», «международная неправительственная организация», «гражданское общество», «глобальное гражданское общество». Выделить их признаки, рассмотреть конституционные внутригосударственные и наднациональные принципы создания и деятельности.

7. Провести систематизацию и классификацию общественных объединений, иных некоммерческих организаций, международных общественных объединений (неправительственных организаций).

8. Показать место и роль общественных объединений и международных общественных объединений (неправительственных организаций) в развитии гражданского общества внутри государства и за его пределами.

9. Проанализировать модели финансирования общественных объединений, учитывая международный, российский и региональный опыт.

10. Исследовать влияние глобализации на развитие общественных институтов, а также тенденции и перспективы создания глобального гражданского общества и его общих (наднациональных) конституционно-правовых основ.

11. Изучить и проанализировать формы и опыт взаимодействия международных общественных объединений с международными межправительственными организациями.

В основу **принципа отбора стран** как объекта исследования легло несколько факторов:

1. Помимо Российской Федерации анализ и обобщение опыта Республики Молдова и Приднестровья связаны с причиной личной связи автора с этим регионом: работа и место жительства, связь лично-научных интересов в силу наличия гражданства РФ, выполнение многих научных проектов на базе российской науки конституционного и международного права.

2. Республика Молдова выбрана в качестве примера одной из стран СНГ, которая входит в список приоритетных партнеров во внешней политике России, а также с которой она тесно связана благодаря историческим, культурным, научным, экономическим и транспортным связям. Среди приоритетных вопросов, которые становятся определяющими в молдо-

российских отношениях, - статус русского языка в данном регионе, решение приднестровской проблемы, вектор внешней политики государства.

3. Приднестровский опыт раскрыт в контексте повышенного интереса к изучению непризнанных государственных формирований, а также в рамках проблем защиты прав человека в непризнанных государствах. Актуализация исследования приднестровской государственности на постсоветском пространстве повысилась в последние годы из-за геополитических изменений, связанных с признанием Косова, присоединением Крыма к России и расширением НАТО и ЕС на восток.

Вместе с тем подчеркнем, что соответствующие проблемы рассматриваются в диссертации в контексте законодательства и практики названных стран, однако не ограничиваются ими. В работе значительное место уделено концептуальным положениям, в равной мере важным как для указанных стран, так и для других государств, а также в целом для функционирования внутригосударственных и международных общественных объединений. Автор пытается найти конституционно-правовые основы и пути взаимодействия общественных объединений отдельных стран, их взаимоотношений с соответствующими государствами, сотрудничества международных общественных объединений с внутригосударственными партнерами, также контактов с международными межправительственными организациями.

Методологической основой исследования явился диалектический метод познания изучаемого явления. При написании работы применялись общенаучные и специальные юридические методы исследования, в том числе: системно-структурный, конкретно-исторический, технико-юридический, сравнительный, социологический, статистический, функциональный и др. Использование названных методов позволило проанализировать вопросы и проблемы, описанные в настоящем исследовании. При раскрытии темы особое внимание обращалось на

аргументированность научных положений и выводов, их критическую оценку.

Теоретическую основу данного исследования составили работы отечественных и зарубежных ученых по общим вопросам права, прав человека, проблемам деятельности и правового статуса общественных объединений и международных неправительственных организаций, а также труды по конституционному, муниципальному, международному праву, философии, социологии, истории, политологии.

В исследование правовых проблем общественных объединений и гражданского общества внесли заметный вклад дореволюционные ученые России: Алексеев А.С., Ануфриев Н.П., Берлин П.А., Водовозов В.В., Гамбаров Ю.С., Кистяковский Б.А., Ковалевский М.М., Коркунов Н.М., Острогорский М.Я., Полянский Н.Н., Роговин Л.М., Святловский В.В., Чичерин Б.Н. и др.; исследователи, значительная часть творчества которых пришлось на советский период: Барабашев Г.В., Воеводин Л.Д., Златопольский Д. Л., Копейчиков В.В., Кравчук С.С., Куприц Н.Я., Кучинский В.А., Кудрявцев В.Н., Лазарев Б.М., Масленников В.А., Недбайло П.Е., Нерсесянц В.С., Мальцев Г.В., Матузов Н.И., Мишин А.А., Патюлин В.А., Придворов Н.А., Топорнин Б.Н., Рудинский Ф.М., Чиркин В.Е., Фарбер И.Е., Шахназаров Г.Х., Шеремет К.Ф., Ямпольская Ц.А. и другие; зарубежные классики: Вебер М., Гоббс Т., Дарендорф Р., Локк Дж., Токвиль А., а также такие зарубежные исследователи, как: Арон Р., Аллеман У., Алстона А., Бек У., Бойл А.И., Броунли Я., Вятр Е., Гидденс Э., Диксон М., Розенау Д.Н., Сит А., Пейн Т., Хиггинс Н., Шаран П., Шмиттер Ф.

Вопросы прав и свобод человека и гражданина разрабатываются в трудах современных учёных, таких как: Авакьян С.А., Автономов А.С., Абросимова Е.А., Атаманчук Г.В., Бабурин С.Н., Баглай М.В., Безуглов А.А., Бекназар-Юзбашев Т.Б., Беляева Н.Ю., Богданова Н.А., Васильева С.В., Васильева Т.А., Витрук Н.В., Гулиев В.Е., Даниленко В.Н., Дмитриев Ю.А., Карташкин В.А., Керимов А.Д., Ковлер А.И., Колюшин Е.И., Козлова Е.И.,

Краснов М.А., Кряжков В.А., Кутафин О.Е., Лазарев В.В., Лукашева Е.А., Лукьянов А.И., Лучин В.О., Лысенко В.И., Малый А.Ф., Матвеева Т.Д., Марченко М.Н., Невинский В.В., Перевалов В.Д., Постовой Н.В., Пряхина Т.М., Смирнов В.В., Страшун Б.А., Тихомиров Ю.А., Тимофеев Н.С., Томсинов В.А., Умнова И.А., Чиркин В.Е., Фадеев В.И., Шаблинский И.Г. и др.

Учёные Молдовы и Приднестровья также внесли лепту в раскрытие исследуемой темы: Аворник Г., Алексеева А.Б., Арсени А., Архилюк В.Н., Бобкова Е.М., Балан О.И., Бантуш А., Буриан А.Д., Бенюк В.А., Гросу В., Гучяк И., Захарий С.К., Кожокаръ Е., Костаки Г., Кобэняну С., Кырнац Т., Мильман И.А., Негру Б., Осмокеску Н., Потынгэ А., Сандуца Г.И., Степанов В.П., Теоса В.В., Урская Г.В., Щукина Н.В. и другие.

Теоретическую основу диссертации составили труды многих специалистов в области международного права. При написании диссертации использовались труды советских и российских ученых, таких как: Абашидзе А.Х., Ануфриева Л.П., Ашавский Б.М., Бекашев К.А., Блищенко И.П., Бобров Р.Л., Вельяминов Г.М., Галенская Л.Н., Игнатенко Г.В., Исполинов А.С., Каламкарян Р.А., Камынин А.И., Капустин А.Я., Ковалев А.А., Ковалева Т.М., Коваленко И.И., Коровин Е.А., Котляр В.С., Кремнев П.П., Крылов Н.Б., Кузьмин Э.Л., Лукашук И.И., Малинин С.А., Моджорян Л.А., Моисеев Е.Г., Нешатаева Т.Н., Талалаев А.Н., Тиунов О.И., Тункин Г.И., Усенко Е.Т., Фельдман Д.И., Федоров В.Н., Черниченко С.В., Шибаета Е.А., Шумилов В.М. и др.

Признавая несомненные заслуги названных авторов в освещении отдельных вопросов по теме представленной диссертации, нельзя не заметить, что комплексных исследований данной проблематики не предпринималось. Это обусловило наличие определенных пробелов в теории конституционного права, и как следствие, нерешенность группы вопросов практического правоприменения.

Научная новизна диссертации заключается, прежде всего, в том, что институт общественных объединений, некоммерческих организаций и международных неправительственных организаций рассматривается в сравнительном анализе ряда государств через призму обеспечения права на объединение в рамках конституционного права. В исследовании раскрывается нормативное содержание права на объединение не только с позиций правового статуса человека и гражданина, но и как институционального средства формирования гражданского общества внутри государства и глобального гражданского общества за его пределами. Это в свою очередь позволило по-новому, с конституционных внутригосударственных и надгосударственных правовых позиций рассмотреть механизм обеспечения права на объединение, включающий в себя как юридические, так и социальные аспекты, а также систему правовых ограничений права на объединение, их допустимость и целесообразность в условиях развития современного общества.

Анализ теории и практики реализации конституционного права на объединение на внутригосударственном и международном уровнях, нормативных правовых актов, научных работ и других источников позволили диссертанту сформулировать ряд **положений, выводов и предложений, выносимых на защиту:**

1. В результате проведенного анализа конституционного законодательства исследуемых стран, а также универсальных и региональных международных договоров в области прав человека сделан общий вывод, что *право на объединение - одно из важнейших общественно-политических прав личности, а также основной элемент гражданского общества; цель данного права - обеспечить возможность участия каждого в общественной и политической жизни, а также юридически создать различные виды общественных объединений.*

2. Право на объединение необходимо рассматривать как одно из институциональных средств формирования гражданского общества.

Отсутствие единства в подходах к пониманию формы и содержания гражданского общества объясняет множественность концепций, в рамках которых высказываются различные зачастую противоречивые точки зрения. Термин «гражданское общество» стал чаще употребляться в нормативно-правовых документах, научной и юридической литературе. К сожалению, до настоящего времени этот термин не получил законодательной дефиниции. Введение этой категории в правовую систему государства могло бы придать определенную направленность происходящим в ней демократическим преобразованиям, а также выявить коллизии в правовом регулировании статуса субъектов гражданского общества, и в первую очередь общественных объединений. Суммируя все изложенное, и учитывая высказанные в литературе мнения, можно сделать вывод и предложить авторское определение: *Гражданское общество — это союз людей, объединенных системой общественных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и их коллективов.* Данное определение может стать основой для разработки единой нормативной дефиниции, используемой в современной юридической литературе. Точные и полные определения юридических терминов смогут повысить юридическую культуру правотворчества и укрепить законность.

3. Научный анализ позволил выявить, что не все конституции исследуемых государств отражают объемность подхода к смыслу и содержанию права каждого на объединение. В частности, Конституция Молдовы имеет ограниченную формулировку в ст. 41, устанавливая право граждан объединяться в партии и другие общественно – политические организации. На наш взгляд, в такой формулировке проявляется резкое ограничение форм реализации права на объединение не только по принципу гражданства, но и по целям деятельности. Проявляя полное уважение к Конституции Республики Молдова как суверенного государства, все же можно сказать, что более убедительной была бы следующая формулировка: *«Каждый имеет право на объединение, включая право создавать*

общественные объединения, политические партии и другие законные общественные формирования».

4. Сложность исследования общественных объединений связана с тем, что они регулируются различными отраслями права. В целях устранения доктринальной и терминологической неопределенности предлагается следующее соотношение понятий «общественное объединение» и «общественная организация». *Общественное объединение - негосударственное, некоммерческое формирование, созданное по инициативе лиц, реализующих право на объединение и объединившихся на основе общности интересов для осуществления общих уставных целей, методами и средствами, не противоречащими закону.* Термин «общественное объединение» необходимо использовать в конституционно-правовом значении, учитывая его публично-правовую составляющую. В гражданском праве предлагается употреблять только термин «общественная организация», базирующийся исключительно на частноправовой доктринальной концепции юридического лица. Поэтому считаем необходимым исключить из российского Федерального закона «О некоммерческих организациях» (далее по тексту – также НКО) термин «объединение», применяемый для характеристики общественной организации.

5. Реформирование законодательства о некоммерческих организациях в Российской Федерации в свете изменений ГК РФ требует систематизации и унификации всех правовых норм, регулирующих деятельность некоммерческих организаций. Недостаточная системность отраслевого регулирования права на объединение приводит к большому количеству противоречий в гражданском законодательстве в части регулирования деятельности некоммерческих организаций и неэффективности правоприменительной практики. В Федеральном законе «О некоммерческих организациях» должен быть закреплён единый правовой статус НКО, не зависящий от их организационно-правовых форм. Под его действие должны подпадать все НКО, включая потребительские

кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, религиозные организации, государственные и муниципальные (в том числе бюджетные и казенные) учреждения, автономные учреждения, государственные корпорации, государственные компании, объединения работодателей и торгово-промышленные палаты. ФЗ «О некоммерческих организациях» должен четко сформулировать общие основы для всех некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории РФ в качестве юридических лиц, и положения его статей должны стать отправной точкой для развития специального законодательства об отдельных формах НКО.

6. Органы общественной самодеятельности населения, отнесенные Федеральным законом «Об общественных объединениях» к одной из организационно-правовых форм общественных объединений, при удовлетворении своих нематериальных потребностей могут являться самостоятельной организационно-правовой формой некоммерческих организаций. В соответствии с этим, на наш взгляд, Гражданский кодекс и Закон «О некоммерческих организациях» можно дополнить соответствующими статьями об органах общественной самодеятельности. С другой стороны, возможно расширить круг организационных форм территориального общественного самоуправления в законодательстве о местном самоуправлении и в этот список включить органы общественной самодеятельности наряду с иными формами территориального самоуправления.

7. Государственно-общественные и общественно-государственные объединения, предусмотренные ст. 51 российского Федерального закона «Об общественных объединениях», нельзя считать негосударственными объединениями. Суть конституционного права на объединение подразумевает независимость общественных объединений от органов государственной власти и местного самоуправления. Институт

государственно-общественных и общественно-государственных объединений целесообразно исключить из текста Федерального закона «Об общественных объединениях» и включить в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в качестве одной из самостоятельных разновидностей (организационно-правовых форм) некоммерческих организаций.

8. На сегодняшний день, некоторые государства разрабатывают и приводят в действие механизмы, ограничивающие общественные объединения на свободный доступ к финансированию, в том числе направленному из-за рубежа. Например, Федеральный закон РФ от 4 июня 2014 г. № 147-ФЗ содержит в себе ряд положений, характеризующихся предоставлением необоснованно широких полномочий органам исполнительной власти по вмешательству в деятельность некоммерческих организаций. Предусмотренная процедура выявления и их внесения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, характеризуется отсутствием четкой регламентации, а также наличием категорий оценочного характера.

9. Анализируя международный опыт регулирования деятельности некоммерческих организаций, считаем необходимым термин *«иностранный агент»*, введенный российским законодателем, заменить более мягкой формулировкой - *«некоммерческая организация, финансируемая из иностранных источников»*. В Федеральном законе «О некоммерческих организациях» отсутствует четкое указание на содержание терминов *«воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики»*, *«политическая деятельность»*, *«формирование общественного мнения»*. Указанные термины являются категориями оценочного характера и зачастую подлежат расширительному толкованию органами исполнительной и судебной власти. В работе даются рекомендации для общественных

объединений, государственных органов и донорских организаций с целью соблюдения общепризнанных норм по вопросам финансирования.

10. Обобщение законодательства исследуемых государств позволяет сделать вывод о том, что право на объединение не является абсолютным правом и может быть ограничено конституцией или законами государства. Так, при исследовании российского законодательства выявлены случаи неоправданного ограничения права на объединение для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда – они не могут быть учредителем, членом и участником общественного объединения. Если исходить из того, что исполнение осужденными реализации принадлежащих им прав и законных интересов является частью того правового режима отбывания наказания, который составляет основу достижения поставленных перед наказанием целей, в первую очередь – исправление осужденных, то видится более оправданным не лишать возможности осужденных и заключенных продолжать находиться в статусе члена или участника общественных объединений. Это позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательного регулирования данных отношений и изменить норму российского законодательства соответствующим образом: *«лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не могут быть учредителем общественного объединения, но могут находиться в статусе члена или участника общественных объединений».*

11. При изучении законодательства Республики Молдова установлено, что общественные объединения представляют собой одну из организационно-правовых форм реализации права на объединение. Их юридическая природа характеризуется конституционной правосубъектностью, предполагающей формальное организационное единство объединения, устойчивость его структуры, состава и связей между членами. Однако, при сравнении двух законов (Закона Республики Молдова «Об общественных объединениях» 1996 г. и Закона АТО Гагаузия «Об

общественных объединениях» 2001 г.) можно выявить разные подходы, заложенные в правовом статусе и концепции развития общественного сектора Республики Молдова. Существует разница в: перечне организационно-правовых форм, количестве учредителей, требованиях по содержанию устава и регистрации общественных объединений и т.д. Если учесть, что Закон Республики Молдова «Об общественных объединениях» 1996 г. предусматривает возможность действия на территории государства республиканских, местных и международных общественных объединений, то явные несоответствия республиканского и местного законодательства могут существенно ограничить работу общественных объединений. Полезной была бы работа по внутригосударственной гармонизации законодательства.

12. Для Приднестровья, которое идет по пути гармонизации своего законодательства с Российской Федерацией, необходимо обратить внимание на те шаги, которые предпринимаются в РФ для поддержки общественных объединений и НКО. В Приднестровье, как и в Российской Федерации, на законодательном уровне необходимо закрепить понятие *«социально-ориентированная некоммерческая организация»*. В Приднестровье было бы также целесообразно развивать институт общественной экспертизы, позволяющей органам власти наиболее эффективно учитывать голос гражданского общества при выработке решений в социально-экономической сфере. Следует также перенять опыт в области общественного контроля, льготного налогообложения, поддержки социально ориентированных НКО, национально-культурных общин, путем принятия соответствующих законов: Закон «Об общественном контроле», Закон «О льготном налогообложении», Закон или государственную программу «О поддержке социально ориентированных НКО», Закон или государственную программу «О поддержке национально-культурных общин в ПМР».

13. Конституционно-правовой статус общественных палат, как в Российской Федерации, так и в Республике Молдова и Приднестровье имеет сложную юридическую природу. С одной стороны, общественная палата

имеет общие черты с конституционно-правовым статусом общественных объединений: добровольность, осуществление взаимодействия гражданского общества и государства. Но с другой стороны, состав общественных палат формируется главами государств, территориальными органами власти. По нашему мнению, тенденцией дальнейшего повышения роли Общественной палаты РФ в системе гражданского общества в Российской Федерации может быть исключение участия Президента РФ в формировании ее состава. Общественная палата РФ должна формироваться только путем делегирования в ее состав представителей общественных объединений. Соответствующее регулирование необходимо и для общественных палат на уровне субъектов РФ.

14. В исследовании предложена классификация функций общественных палат: консультативно-совещательная, функция общественного контроля, экспертная функция, информационно-методическая функция. Из анализа деятельности Общественных палат Российской Федерации, Приднестровья и Молдовы следует вывод, что общественный контроль может осуществляться в нескольких основных формах: мониторинг, расследование и общественная экспертиза. Однако одноименные законы исследуемых государств не предусматривают прав Палаты на мониторинг и общественное расследование. Представляется необходимым наделить Общественные палаты такими правами и регламентировать эту процедуру на законодательном уровне.

15. Современная глобализация может быть определена как универсализация социального порядка, предполагающая, с одной стороны, обеспечение соответствия множества уникальных национальных порядков неким единым стандартам, с другой - формирование наднационального (транснационального, мирового и т.п.) социального порядка, в рамках которого такие стандарты вырабатываются и поддерживаются. Одним из проявлений глобализации являются *взаимосвязанные тенденции конституционализации международного права и интернационализации*

конституционного права, т.е. формирования универсальных и региональных стандартов, которых должны придерживаться государства. В исследовании делается вывод о том, что глобальное гражданское общество - организованное в глобальном масштабе объединение людей, которые независимо от национальности или гражданства проявляют активность в решении проблем мирового значения посредством системы общественных институтов и отношений, в том числе международных объединений.

16. В конституционном и международном праве отсутствуют нормативные документы, регулирующие деятельность международных общественных объединений (международных неправительственных организаций). Их правовой статус чаще всего определяется внутригосударственным нормативным актом, или внутренним правом отдельных межправительственных организаций, а также положениями соглашений по специальным вопросам. Это приводит к существованию множества не всегда несогласованных их правовых режимов.

В целях обобщения основных качественных характеристик, которыми обладает международное общественное объединение (международная неправительственная организация), представляется важным выработка классификации их разных видов и определения данного понятия: *«международное общественное объединение» и/или «международная неправительственная организация» – это общественное объединение, учреждённое на основе законодательства определенного государства, без участия официальных (правительственных) органов и институтов, осуществляющая свою деятельность на основании устава и имеющее свои структурные подразделения в иностранных государствах.*

17. На сегодняшний день для государств-членов Совета Европы Европейская конвенция по правам человека и основных свобод 1950 г. является самым действенным международным юридическим стандартом в области защиты прав человека. В последние годы Европейский Суд по правам человека оказал значительное влияние на толкование права на

свободу объединений (ст. 11). К сожалению, ЕСПЧ еще не наработал достаточный опыт рассмотрения жалоб от граждан, проживающих на территории Приднестровья, ввиду непризнанности региона.

На наш взгляд, независимо от того, действует на территории проживания индивида публичная власть международно-признанного государства или власть сформировавшегося в результате самоопределения, но еще не признанного государства, данный индивид продолжает находиться *под защитой международного публичного права, которое в этом плане равнозначно может быть охарактеризовано и как наднациональное конституционное право*. Это означает, что права человека имеют универсальное значение, в том числе и право каждого на объединение. Невозможность защитить свои нарушенные права на международном уровне ставит под вопрос в целом систему защиты основных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и на территории Приднестровья.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Формулируемые в диссертации выводы и положения представляют собой комплексное учение об исследуемых субъектах конституционного права – общественных объединениях и международных общественных (неправительственных) организациях. Выносимые на защиту положения расширяют и углубляют понимание права на объединение, а также статуса общественных объединений, более широкой категории некоммерческих организаций, международных общественных объединений как формы реализации этого права. Учитывая разные определения и подходы к изучению их правового статуса и деятельности в разных странах, в работе используются авторские определения и классификации, в основу которых легли основные сущностные элементы и характеристики, базирующиеся на праве каждого на свободу ассоциации.

Теоретическое значение диссертационного исследования заключается в том, что на основе проведенного анализа объемного массива нормативного материала, а также международных соглашений и доктринальных

источников делается попытка предложить собственный подход в формирование конституционно–правовых основ внутригосударственной и международной деятельности общественных объединений.

Выводы исследования могут быть использованы в дальнейшей разработке теории прав человека и гражданина, непосредственно права на объединение, статуса и деятельности внутригосударственных общественных объединений и международных общественных объединений (международных неправительственных организаций), в научных исследованиях по обогащению концепции формирования гражданского общества и правового государства в Российской Федерации, Республике Молдова, Приднестровье. Результаты работы могут быть использованы в учебных заведениях при изучении теории государства и права, конституционного, муниципального, международного права, политологии, а также стать основой учебного спецкурса.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные научные положения и выводы, изложенные автором в настоящей диссертации, были разработаны в период 2002-2015 годов и нашли свое отражение в опубликованных статьях, монографиях, выступлениях на научно-практических конференциях в России и за рубежом, а также на съездах различных общественных объединений и международных организаций.

Результаты исследования получили отражение в научных и учебно-методических работах автора, в том числе: монографиях «Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений: опыт России, Молдовы и Приднестровья» (М., 2015), «Общественные формирования и гражданское общество: внутригосударственный и международный аспект регулирования» (LAR LAMBERT, 2012), «Введение в некоммерческое право» (Тирасполь, 2005); статьях в журналах, научных трудах вузов и отраслевых институтов, в частности, МГУ им. М.В. Ломоносова, Московского государственного

юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Научного исследовательского университета Высшая школа экономики, Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и др.; докладах и сообщениях перед сотрудниками государственных органов Приднестровья, представителями международных межправительственных организаций, таких как ООН, ОБСЕ, Совет Европы, Европейский Союз, и неправительственных организаций, в частности, МККК, Ассоциация международного права и других.

Содержащиеся в диссертации предложения были инкорпорированы в действующее законодательство Приднестровья, регулирующее деятельность общественных и некоммерческих организаций. Выводы и практические рекомендации докладывались на заседаниях Общественной палаты, Комитета по общественным объединениям, спорту, информационной и молодежной политике Верховного Совета Приднестровья, в Центре по правам человека Республики Молдова. Концептуальные подходы, изложенные в диссертационном исследовании, легли в основу законов «О некоммерческих организациях», других правовых нормативных актов, в разработке которых автор принимал непосредственное участие.

Материалы исследований, а также полученные результаты и выводы используются в учебном процессе более 15 лет. Автор ведет спецкурс «Международные организации» и «Внутригосударственные и международные механизмы защиты прав человека» на юридическом факультете ПГУ им. Т.Г. Шевченко.

Структура диссертационного исследования обусловлена предметом, целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих 14 параграфов и списка литературных и нормативных источников на русском и английском языках, использованных при подготовке диссертации.

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются предмет, цель и задачи исследования, теоретические и методологические основы исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В **главе 1 «Право на объединение в конституционной и международной доктрине»** проведен анализ положений международных соглашений и конституций разных стран, посвященных регулированию права на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. Анализируются европейские стандарты и судебная практика по защите права на объединение, а также раскрывается международный, российский и региональный опыт по вопросу финансирования общественных объединений.

Параграф первый «Право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина» посвящается комплексному исследованию права на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина.

Анализируя конституции исследуемых государств, международные соглашения, а также научную литературу, можно прийти к выводу, что категории «права человека», «права гражданина», «права личности» часто употребляются в одном и том же значении. Однако, представляется более целесообразным для отличия понятий прав человека и прав гражданина делать акцент именно на государственном характере прав гражданина и на «естественном» — прав человека.

Право на объединение зачастую определяется как разновидность основных политических прав, предусматривающих гарантированную Конституцией возможность (право) граждан и иных лиц создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов, право вступать в уже существующие объединения либо

воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из объединений.

С тем, что право на объединение носит лишь политический характер, согласиться в полной мере нельзя. Ведь оно предусматривает создание не только политических партий и иных массовых общественных объединений, преследующих политические цели, но и других общественных объединений, создаваемых для защиты не столько политических, сколько социальных и экономических интересов их членов (общественные объединения потребителей, профсоюзные организации и т.д.).

Согласившись с распространенной классификацией прав и свободы человека и гражданина на три основные группы, автор проводит анализ права на объединение с учетом реализации ряда других конституционных прав и свобод. Например, объединения нередко действуют через собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, которые выступают в качестве мероприятий организационного (коллективного) волеобразования. Право на объединение связано с понятием правового государства, с принципом идеологического и политического плюрализма и др.

В контексте анализа законодательства исследуемых государств, изучения юридической литературы, исследований в области прав человека сделан вывод о том, что *право на объединение - одно из важнейших общественно-политических прав личности, а также основной элемент гражданского общества, цель которого обеспечить возможность участия каждого в общественной и политической жизни, а также юридически установить создание разного рода общественных объединений.*

В результате научного анализа выявлено, что не все нормы отдельных конституций, исследуемых в диссертации, идеально отражают объемность содержания права на объединение. Любые ограничения права на объединение должны соответствовать законам и международно признанным основаниям.

На наш взгляд, для Российской Федерации предусмотренные ограничения права на объединение для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, не обоснованы. С одной стороны, ограничение быть учредителем общественного объединения для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, мотивированно. Однако если исходить из того, что исполнение осужденными реализации принадлежащих им прав и законных интересов образует тот правовой режим отбывания наказания, который составляет основу для достижения поставленных перед наказанием целей, в первую очередь – исправление осужденных, то видится более оправданным не лишать возможности осужденных и заключенных продолжать находиться в статусе члена или участника общественных объединений. Например, они могут создавать в исправительных учреждениях самодеятельные организации осужденных, которые могут работать под контролем администрации исправительного учреждения, с целью оказания осужденным помощи в духовном, профессиональном и физическом развитии; развивать полезные инициативы осужденных; оказывать позитивное влияние на исправление осужденных; участвовать в решении вопросов организации труда, быта и досуга осужденных. Предлагаем изменить норму российского Федерального закона «Об общественных объединениях» 1995 г. соответствующим образом: *«лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не могут быть учредителем общественного объединения, но могут находиться в статусе члена или участника общественных объединений».*

Во втором параграфе «Европейские стандарты и судебная практика по защите права на объединение» отмечается, что мировые тенденции общественного развития все больше проявляются в перманентных процессах глобализации и интернационализации конституционного права. Это наблюдается, прежде всего, в сближении конституционного права отдельной страны с международным публичным правом, вследствие чего между ними иногда исчезает четкая граница. Таким образом, современные

исследователи акцентируют внимание на усилении взаимного влияния и проникновения национальных и международных норм.

Право на объединение закреплено в универсальных и региональных международных соглашениях и тем самым, могут стать объектом защиты в соответствующих судебных инстанциях. Европейская конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (далее – Конвенция), принятая 4 ноября 1950 года в рамках Совета Европы и вступившая в силу в 1953 году, положила начало утверждению целостной системы европейских правовых норм, а также предусмотрела механизм их международной защиты. Постановления Европейского Суда по правам человека (далее - также ЕСПЧ) обязывают не только восстановить нарушенное право конкретного человека (индивидуальные меры), но и изменить законодательство или правоприменительную практику всех государств, ратифицировавших Европейскую конвенцию, чтобы устранить возможность аналогичного нарушения права (меры общего характера).

В результате анализа судебных решений и постановлений ЕСПЧ можно сделать вывод о том, что в последние годы Суд активно занимался рассмотрением рядом дел, связанных с реализацией статьи 11 Европейской конвенции о правах человека, и оказал значительное влияние на толкование права на свободу объединений.

Европейская конвенция гарантирует право каждого создавать объединения и вступать в них. Под «каждым» в практике Суда понимается любое лицо, независимо от гражданства, места жительства, регистрации, уплаты налогов, дееспособности и иных обстоятельств. Единственным исключением в данном случае являются государственные органы, поскольку они, являясь частью государства, обязаны скорее охранять свободу объединений, чем пользоваться этим правом.

Один из самых распространенных случаев в практике ЕСПЧ — вопрос о праве не вступать в объединение. Основываясь на решениях Суда,

принуждение к вступлению в организации может потенциально ограничивать свободное выражение собственных мнений и взглядов членов.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что правом на защиту имеют легально зарегистрированные общественные объединения в статусе юридического лица в одной из организационно-правовых форм общественного объединения или некоммерческой организации, имеющие четкие уставные цели.

В практике Суда разработана система признаков, отличающих общественное объединение от других организаций: некоммерческий характер, независимость от государства, общность целей, добровольность членства, определенная организационная структура, наличие устава, выборность органов управления, соответствующая материальная база.

Суд в своих решениях пришел к выводу, что в тексте статьи 11 Конвенции содержится указание на то, что политические партии также могут пользоваться положениями данной статьи. Бывшая Комиссия по правам человека приняла точку зрения, что свобода объединения не только дает право создавать политическую партию, но и гарантирует ей право на политическую деятельность после создания.

ЕСПЧ признал, что свобода объединения не является абсолютной. Анализ показывает, что Европейская конвенция требует, чтобы любое вмешательство в осуществление права на свободу объединений было оценено должным образом с учетом «необходимости в демократическом обществе».

В настоящее время в правовую систему России и Молдовы инкорпорирована Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), вступившая в силу для России 5 мая 1998 г., для Молдовы - 24 июля 1997 года.

К сожалению, Европейский Суд по правам человека еще не наработал достаточный опыт рассмотрения жалоб от граждан, проживающих на территории Приднестровья. Жалобы приднестровцев в ЕСПЧ затрагивают

широкий круг проблем, в том числе вопросы защиты свободы слова, права на объединение. Ввиду непризнанности региона иски из Приднестровья направляются, как правило, против Молдовы, а также Украины и России как стран-гарантов, подписавших 8 мая 1997 года Меморандум об основах нормализации отношений между Молдовой и Приднестровьем. Речь идет об опосредованном воздействии на власти ПМР, через Молдову, Россию и Украину.

В практике ЕСПЧ было немало дел (Елашку, Мозер, Бужор и другие), в которых ответчиками признаны Россия и Молдова. Приднестровские суды не признаются властями Молдовы и их решения не имеют той правовой силы, которую требует Европейская конвенция по правам человека. Проблема состоит также в том, что нет механизма исполнения решений ЕСПЧ властями Приднестровья, в силу ее непризнанности. Рассмотрение дел, поданных гражданами Приднестровья против стран-гарантов, а также против властей Приднестровья, может затянуться на многие годы. А это ставит под вопрос в целом систему защиты основных прав и свобод человека и гражданина на территории региона.

В третьем параграфе «Право на финансирование общественных объединений: наднациональный, российский и региональный опыт» в результате анализа законодательства исследуемых государств и международных соглашений в области защиты прав человека делается вывод о том, что право общественных объединений получать финансирование - неотъемлемая и важнейшая часть права на объединение и на свободу объединений (ассоциаций).

На сегодняшний день, учитывая слабое экономическое положение многих стран, в особенности стран постсоветского пространства, можно констатировать тот факт, что многие общественные объединения существуют при помощи иностранных финансовых источников. Именно поэтому ряд государств разрабатывает и приводит в действие механизмы,

ограничивающие для общественных объединений свободный доступ к финансированию, в том числе, направленному из-за рубежа.

Детальный анализ российского законодательства о некоммерческих организациях (в частности, введение статуса «иностранный агент»), позволяет заключить, что актуально стоит вопрос об уточнении его некоторых положений с учетом проблем правоприменительной практики. По нашему мнению, российский Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 147-ФЗ содержит в себе ряд положений, характеризующихся предоставлением необоснованно широких полномочий органам исполнительной власти по вмешательству в деятельность некоммерческих организаций, а также положений, направленных на изменение существующего механизма контроля за некоммерческими организациями. Предусмотренная процедура их выявления и внесения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, характеризуется отсутствием ясной регламентации, а также наличием категорий оценочного характера. Стоит предусмотреть четкий порядок реализации таких полномочий на практике, включая порядок фиксации выявленных нарушений законодательства о некоммерческих организациях, порядок и форму принесения некоммерческой организацией замечаний и возражений на результаты проведенной проверки, формы документов, отражающих решение о включении некоммерческой организации в предусмотренный Федеральным законом реестр. В качестве примера такого механизма можно привести порядок осуществления налоговой проверки, предусмотренный статьями 100, 101 Налогового кодекса Российской Федерации.

Анализируя международный и российский опыт регулирования деятельности некоммерческих организаций, считаем необходимым термин «иностранный агент» заменить более мягкой формулировкой - «некоммерческая организация, финансируемая из иностранных источников». Предлагаемое понятие должно охватывать все НКО, получающие денежные средства и иное имущество из-за рубежа, вне зависимости от того, какой деятельностью они занимаются, и не допускать исключений.

В Федеральном законе «О некоммерческих организациях» отсутствует четкое указание на содержание терминов «воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», «политическая деятельность», «формирование общественного мнения». Они являются категориями оценочного характера и зачастую подлежат расширительному толкованию органами исполнительной и судебной власти. Отсутствие точных определений этих дополнительных понятий предоставляет исполнительной власти неограниченное усмотрение при решении вопроса о том, что является «политической акцией» или «государственной политикой».

«Политическая деятельность» в ее классическом понимании, подразумевает прямую или косвенную борьбу за власть и/или обладание этой властью. С юридической точки зрения формулировки нового Закона и его ключевые определения создают серьезную неопределённость и концептуальное непонимание, что не позволяет заявителям с достаточной ясностью предсказать последствия его применения. На наш взгляд, нужно изменить определение политической деятельности, дать ей четкую трактовку, поскольку сегодня политической деятельностью может считаться практически любая активность НКО.

В контексте гармонизации законодательства с Российской Федерацией в Приднестровье данный вопрос стоит также остро.

В диссертации предлагаются рекомендации для общественных объединений, государств и доноров по соблюдению и реализации общепризнанных норм в сфере работы и финансирования общественных объединений.

Право на доступ к финансированию - это неотъемлемая часть права на свободу объединений (ассоциаций), универсально признанного и закрепленного в многочисленных международных и региональных документах. Государство вправе принимать меры по ограничению

иностранным вмешательству, однако, чтобы эти ограничения были допустимы в соответствии с международно-признанными нормами права.

Четвертый параграф данной главы посвящен «**Международным общественным объединениям как форме реализации конституционного права на объединение**».

Комплекс вопросов, связанных с правом на объединение и в целом с правами человека, в последнее время выходит за пределы отдельных национальных систем, приобретает универсальный характер и требует сотрудничества и координации решений между государствами и международными организациями.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что по мере создания единого международного правового пространства, взятия государствами международных обязательств, заключения международных правовых договоров - право на объединение, свобода деятельности общественных объединений становятся объектом международного регулирования, то есть категориями не только внутригосударственного, но и надгосударственного регулирования.

Сделан вывод, о том, что в законодательстве об общественных объединениях исследуемых государств используется и раскрывается термин «международное общественное объединение» (МОО). В международно-правовом научном обороте данное понятие используется как «международная неправительственная организация» (МНПО), что является идентичным понятием. В международной практике используется и иные термины для обозначения общественных объединений.

Вопрос об определении общественного объединения, имеющего международный статус, сегодня также очень актуален. Отсутствие общепринятого понятия МОО или МНПО затрудняло долгое время введение этого термина в научный оборот. При этом в документах самих международных организаций и в их информационных материалах этот термин прочно присутствует. Он также содержится в резолюциях и

конвенциях международных межправительственных организаций (например, в резолюциях Экономического и Социального Совета ООН, в Директивах, касающихся отношений ЮНЕСКО с неправительственными организациями, в Европейской Конвенции о признании международных неправительственных организаций субъектами права и др.).

Большинство исследователей отмечает, что *de facto* повышение роли МОО в международных отношениях не нашло должного юридического закрепления и доктринального толкования. Отсутствуют комплексные внутригосударственные и международно-правовые акты, регулирующие деятельность международных общественных объединений. Их правовой статус сегодня чаще всего определяется частично в законах об общественных объединениях (как это сделано, к примеру, в российском Федеральном законе «Об общественных объединениях»), либо внутренним правом отдельных межправительственных организаций, либо положениями соглашений по специальным вопросам, что приводит к существованию множества иногда несогласованных правовых режимов таких организаций. Национальные законодательства также по-разному и неоднозначно определяют понятие МОО и МНПО, а также их правовой статус и правосубъектность.

На сегодняшний день, анализируя международные документы и научную литературу, можно предложить авторскую классификацию международных общественных объединений на основе следующих критериев: правомерность; членство; характер международной организации; круг ведения (объекты деятельности); географические рамки (по кругу участников); характер полномочий; порядок вступления членов (открытые организации и закрытые).

Предложить единое краткое всеобъемлющее определение международного общественного объединения (преимущественно используемого в конституционном праве) и международной неправительственной организации (используемого в международном праве)

крайне сложно. Тем не менее, в целях обобщения всего наработанного материала важной представляется выработка авторского определения данного понятия. На наш взгляд, *«международное общественное объединение»* и/или *«международная неправительственная организация»* – это общественное объединение, учреждённое на основе законодательства определенного государства, без участия официальных (правительственных) органов и институтов, осуществляющее свою деятельность на основании устава и имеющее свои структурные подразделения в иностранных государствах».

В пятом параграфе «Проблемы правосубъектности международных общественных объединений: соотношение конституционного и международного права» проводится правовой анализ места и правового статуса международных общественных объединений во внутригосударственном и международном праве. Подобные организации, независимо от их названия, находятся в сфере действия конституционного и международного права одновременно. Достигается это посредством первоначального учреждения общественного объединения внутри государства, а затем возможности создания и осуществления своей деятельности через его организацию, отделение или филиал и представительство в иностранном государстве, а также взаимодействия с международными межправительственными организациями и другими субъектами международных отношений.

Дискуссионным является вопрос о правосубъектности МОО в момент выхода его на надгосударственный уровень работы. В частности, момент трансформации общественного объединения, созданного на основе положений внутреннего законодательства, в статус международного общественного объединения. Среди спорных вопросов о правосубъектности МОО в международном праве нерешенными остаются: определение правомочности их включения в круг субъектов международного права, наличие у МОО

международной правосубъектности, объем их правоспособности и дееспособности и др.

В работе анализируются разные подходы ученых: отрицание наличия международной правосубъектности МОО; возможность быть субъектами международных отношений; наличие ограниченной правосубъектности; признание за МОО правосубъектности в рамках особых правоотношений с ММПО.

В настоящее время в международном праве нет норм, которые официально бы признали международную правосубъектность международных общественных объединений. Вместе с тем отсутствуют нормы, отрицающие их способность быть субъектом международного права и международных отношений.

В работе делается основной вывод о том, что свою международную сущность, т.е. способность войти в круг субъектов международного права, а значит получить возможность обладания специальной международной правосубъектностью, МОО могут реализовать исключительно после предоставления им соответствующего консультативного статуса при международных межправительственных организациях.

Важным и интересным для анализа вопроса специальной правосубъектности МОО явился анализ особенности эволюции их регулирования в специальных международных договорах, а также роль опосредованного влияния международных общественных объединений на заключение международных договоров.

В работе сделан вывод о том, что международное общественное объединение является субъектом конституционного права, но обладает ограниченной (специальной) правоспособностью, заключающейся в создании и реализации норм в конкретных областях международного права, что определяется их функциональными задачами. Окончательно решить вопрос о правовом статусе МОО, а, следовательно, и о правомерности отнесения их к субъектам международного права, можно только путем принятия

международно-правового документа, закрепляющего правовой статус МОО и основы сотрудничества МОО и ММПО. Такой документ может носить наименование «Конвенция о правовом статусе международных общественных объединений».

Во второй главе «Конституционно-правовой статус и виды общественных объединений в Российской Федерации, Республике Молдова и Приднестровье» проводится детальный анализ, а также систематизация и классификация общественных объединений и некоммерческих организаций в исследуемых государствах.

В первом параграфе «Конституционно-правовой статус и виды общественных объединений в Российской Федерации» проводится исторический анализ конституционно-правовых основ существования общественных объединений, начиная с советского периода по настоящий день, а также анализируются конституционно-правовой статус и виды общественных объединений, отраженные в Конституции и иных нормативных актах Российской Федерации.

На основе сравнительного анализа международных актов и федерального законодательства, регулирующего деятельность общественных объединений, систематизируются их основные характерные признаки и принципы деятельности: имеют учредительные документы (устав или положение), свидетельствующие о юридической оформленности объединения; определяют и отражают в учредительных документах структуру объединения и органы, ведающие их внутренними и внешними делами; функционируют ради достижения определенных целей и задач, отраженных в уставе; имеют общность интересов, не связанных с извлечением прибыли; осуществляют деятельность в определенной сфере общественной жизни и в соответствии с установленными принципами; действуют на основе самоуправления и самоорганизации; образуются на добровольной основе; имеют негосударственный характер; действуют по

принципу гласности и законности; имеют определенный порядок образования и функционирования.

По мнению автора диссертации, конституционно-правовой статус общественных объединений состоит из ряда структурных элементов, каждый из которых отражает фактическое положение общественных объединений в системе общественных отношений. Одно из составляющих конституционно-правового статуса общественных объединений являются их права и обязанности, которые в общем виде сформулированы в главе 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» (ст. 27-29).

Автором диссертации предлагается классификация общественных объединений, которая, по его мнению, выполнит определенную роль в систематизации и упорядочении всей структуры общественных объединений в стране. Отмечается, что действующие в России общественные объединения весьма разнообразны по своему характеру. Они отличаются друг от друга по разным параметрам: социальной базе, структуре и методам деятельности, месту и роли в политической системе страны, идеологическим и программным установкам и т.д. Предложенные ранее типологии выполняют важную роль в систематизации и упорядочении всей структуры общественных объединений, но являются неполными.

В работе выделены дополнительные основания для классификации общественных объединений, такие как: правовой статус объединения; его организационно-правовая форма; характер членства; направления и сфера деятельности, закрепленные в уставе; уровень проявления в деятельности объединений политических признаков; территориальная сфера деятельности; внутриорганизационная структура; социально-правовой статус; характер субъектов, создающих общественные объединения (например, объединение работодателей).

Учитывая весь объем законодательства об общественных объединениях, делается вывод о том, что общественные объединения

обладают конституционной, административной и гражданской правосубъектностями, однако являются единым субъектом права.

В диссертации делается вывод, что при дальнейшем совершенствовании Федерального закона «Об общественных объединениях» необходимо уточнить понятие общественного объединения и направления его деятельности, раскрыть и детально регламентировать содержание внешнеэкономической деятельности общественных объединений, определить источники формирования их имущества таким образом, чтобы провести более четкую грань между материальными и коммерческими интересами в деятельности общественных объединений.

В работе предлагается авторское определение общественного объединения, в основу которого легли его основные сущностные элементы и характеристики. Среди основных - правосубъектность общественных объединений, базирующаяся на праве каждого на свободу ассоциации. *Общественное объединение - негосударственное, некоммерческое формирование, созданное по инициативе лиц (физических и юридических (общественных объединений)), реализующих право на объединение и объединившихся на основе общности интересов для осуществления общих уставных целей, методами и средствами, не противоречащими закону.*

Во втором параграфе «Право на объединение в некоммерческие организации в Российской Федерации» право на объединение рассмотрено не только через объединение непосредственно в общественные объединения, перечень которых приводится в Федеральном законе «Об общественных объединениях», но также и объединение в любые другие некоммерческие формирования и союзы.

В диссертации проводится критический анализ законодательства, регулирующего правовой статус и вопросы деятельности НКО. Делается вывод о том, что существующие в большом количестве самые различные виды и типы общественных объединений и некоммерческих организаций сложно назвать системой некоммерческих организаций. В отношении

некоммерческих организаций преобладает дифференцированное правовое регулирование, в отдельных случаях выражающееся в специальных законах или иных нормативных актах о конкретном виде НКО. Нередки ситуации, когда одинаковые по своей сущности организации обладают различным правовым статусом. Отсутствие системности и наличие разночтения в законодательстве создают серьезные проблемы на практике.

Фактически, на сегодняшний день, по законодательству существует несколько типов общественных организаций, фондов, учреждений, объединений (ассоциаций или союзов) юридических лиц. Правовое регулирование Федеральных законов 1996 г. «О некоммерческих организациях» и 1995 г. «Об общественных объединениях» имеет разную правовую основу, позволяющую первый из них отнести к частноправовому законодательству, основанному на том, что объектом правового регулирования является организация, не имеющая своей основной целью извлечение прибыли, а второй - к публично-правовому, базирующемся на конституционном праве на объединение.

В работе проводится сравнение определений и правового статуса «общественного объединения» и «некоммерческой организации», отраженных в законах. Несмотря на сходство, есть существенная разница в вопросе возникновения правоспособности, видах организационно-правовых форм, количестве учредителей в некоммерческой организации и общественном объединении, вопросах их реорганизации, источниках формирования имущества.

В целях устранения доктринальной и терминологической неопределенности предлагается следующее соотношение понятий «общественное объединение» и «общественная организация». Под общественными объединениями следует понимать все формы общественной активности граждан, которая может быть реализована, в частности, путем создания общественного объединения. Данный термин необходимо использовать в конституционно-правовом значении, учитывая публично-

правовую составляющую этого термина. В гражданском праве (в доктрине и законодательстве) предлагается употреблять только термин «общественная организация», базирующийся исключительно на частноправовой доктринальной концепции юридического лица. Поэтому считаем необходимым исключить из ФЗ «О некоммерческих организациях» термин «объединение», применяемый для характеристики общественной организации. Общественная организация как юридическое лицо - это некоммерческая организация, основанная на персональном членстве, добровольно созданная гражданами на основе общности их интересов для удовлетворения нематериальных потребностей.

Дублирование порождает противоречия между нормами ГК РФ и ФЗ «Об общественных объединениях», что может привести к ошибкам в правоприменительной практике. Для того чтобы избежать этого, необходима унификация действующего законодательства о некоммерческих организациях, позволяющая построить их стройную систему. В работе по этому вопросу приводится ряд предложений.

В третьем параграфе «Понятие и конституционно-правовой статус общественных объединений в Республике Молдова» проведен анализ существующего законодательства Молдовы в части правового положения общественных объединений и некоммерческих организаций, сделаны выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства.

В диссертации сделан вывод о том, что нерешенными в молдавском законодательстве остается ряд вопросов, связанных с: реализацией конституционного права на объединение иностранными гражданами и лицами без гражданства; организационно-правовыми формами общественных объединений; регистрационными взносами и структурой руководящего органа организации; процедурой регистрации; статусом т.н. общественно-полезной деятельности, введенным законодателем применительно к общественным объединениям.

Учитывая общепризнанные принципы и нормы международного права и нормы молдавского законодательства об общественных объединениях, можно констатировать, что нормы Конституции Молдовы не закрепляют право на объединение в общественные объединения, а только в общественно-политические организации. Это ограничивает конституционное право иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории Молдовы, создавать неполитические организации.

На наш взгляд, статья 41 Конституции Республики Молдова нуждается в изменении. С учетом этого, она могла бы быть дополнена следующим образом: *«Каждый имеет право на объединение, включая право на объединение в профессиональные союзы, политические партии и другие объединения, не имеющие политического характера».*

Особое внимание заслуживает вопрос о процедуре регистрации. Нововведенная статья 17(5) Закона «Об общественных объединениях» требует от некоторых объединений предоставить «заключение отраслевого органа публичного управления». Это требование слишком обширное, а процедуры неопределенные, что вызывает озабоченность возможными задержками в регистрации общественных объединений, бюрократическими проволочками и принятием необоснованных решений. Это положение Закона не должно служить основой для двухуровневой регистрации.

Интересным для изучения стал «статус организации общественной пользы», введенный молдавским Законом № 111 от 4 июня 2010 г., а также работа Сертификационной комиссии, уполномоченной присваивать и подтверждать статус организации общественной пользы. Статья 31 совершенствует нормативно-правовую базу для общественно-полезных организаций через наделение Сертификационной комиссии правом выполнения функций надзора и размещения перечня сертифицированных организаций на сайте Министерства юстиции Молдовы. В то же время, статья 31(4) наделяет Сертификационную комиссию функциями надзора,

однако остается непонятным, как она осуществляет контроль за деятельностью общественных объединений.

Не существует ясных стандартов или ограничений для правительственного контроля. Более того, отмена общественно-полезного статуса должна быть защищена процессуальными гарантиями и выполняться только при серьезных правовых нарушениях. Тем не менее, в Законе об «Общественных объединениях» не упоминается выдача предупреждения общественно-полезным объединениям и возможность их апелляции в случае отзыва сертификата общественно-полезного статуса.

В плане внутренней гармонизации законодательства Молдовы об общественных объединениях остро стоит вопрос об унифицированном регулировании их статуса в Гагаузии. Согласно Закону «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» № 344-ХІІІ от 23.12.94, Гагаузия - это территориальное автономное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной частью Республики Молдова (ст.1). В связи с региональными особенностями в регионе действует Закон «Об общественных объединениях», регламентирующий их деятельность. При сравнении двух законов (Закона Республики Молдова «Об общественных объединениях» 1996 г. и Закона АТО Гагаузия «Об общественных объединениях» 2001 г.) можно выявить разные подходы, заложенные в правовом статусе и концепции развития общественного сектора Республики Молдова. Это может существенно ограничить работу общественных объединений.

На наш взгляд, несмотря на ускоренные процессы конституционного строительства в Республике Молдова и дальнейшее развитие процесса демократизации общества, реализация провозглашенных прав и свобод человека сталкивается с определенными препятствиями социально-экономического и политического характера, которые в определенной степени детерминированы условиями переходного периода.

В четвертом параграфе «Правовой статус и виды общественных объединений в Приднестровье» рассматривается правовая природа и функциональные характеристики общественных объединений и некоммерческих организаций в Приднестровье. В работе проводится исторический и правовой анализ становления общественных объединений, эволюция к современным формам. Сложность изучения их правового статуса связана с непризнанным статусом Приднестровья и незавершенным конфликтом, который остается в «замороженном» состоянии, что определенным образом влияет на развитие правовых и политических процессов в Юго-Восточной Европе.

Расширяющаяся сеть общественных объединений в Приднестровье, их большое вовлечение в решение важных проблем доказывает необходимость проведения ряда мер, способствующих улучшению взаимодействия общественных объединений с органами власти и усилению роли объединений в целях приближения к гражданскому обществу и правовому государству. В диссертации приводится ряд предложений по повышению эффективности способов координации во взаимодействии с исполнительными органами власти.

Из анализа правовых норм приднестровского законодательства, регламентирующих деятельность общественных объединений, можно сделать вывод о том, что Приднестровье создает общую правовую основу для их функционирования, однако соответствующие формы сотрудничества общественных объединений с органами власти до конца не выработаны. Этому препятствуют многие моменты: отсутствие четких критериев привлечения общественных объединений к государственным проектам; неразвитость института социального партнёрства и государственного заказа; несовершенство контроля за деятельностью общественных объединений; неразвитость системы их финансирования, льготного налогообложения и кредитования.

В Приднестровье было бы целесообразно развивать институт общественной экспертизы, позволяющей органам власти наиболее эффективно учитывать голос гражданского общества при выработке решений в социально-экономической сфере. Следует также перенять опыт других стран в области общественного контроля, льготного налогообложения, поддержки социально ориентированных НКО, национально-культурных общин, путем принятия соответствующих законов.

В действующих нормах Закона «Об общественных объединениях» от 4 августа 2008 г. неоднозначно урегулирован порядок контроля и надзора за финансовой деятельностью общественных объединений, а также применения к общественным объединениям мер ответственности за нарушение финансовой дисциплины. Исходя из анализа приднестровского законодательства, предлагается обязать все общественные объединения предоставлять в налоговый орган информацию обо всех источниках финансирования их деятельности, исключив обязанность общественных объединений информировать орган юстиции об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, так как эта информация будет содержаться в отчетности, предоставляемой в налоговые органы. Данные изменения в Закон «Об общественных объединениях» позволят однозначно разграничить контрольные функции в отношении финансовой деятельности общественных объединений.

В рамках законодательного регулирования вопросов деятельности общественных объединений остаются также открытыми некоторые вопросы, связанные с контролем за соответствием деятельности общественных объединений законодательству Приднестровья и их уставам, а также ответственности за нарушение законодательства. Правовая необеспеченность регистрационной и контрольной деятельности органов юстиции проявляется

в том, что у них нет права пересмотреть свое решение о регистрации общественного объединения по вновь открывшимся обстоятельствам. Думается, в этом плане Закон также нуждается в доработке.

Комплексный анализ законодательства об общественных объединениях, обоснованные рекомендации по его совершенствованию могут способствовать устранению излишней регламентации при реализации конституционного права на объединение, улучшению взаимодействия общественных объединений с органами власти и усилению роли объединений в целях приближения к гражданскому обществу и правовому государству.

В третьей главе «Деятельность и роль общественных объединений в становлении гражданского общества» исследуются понятие гражданского общества, роль и место общественных объединений в нем; раскрываются социально-исторические аспекты становления и развития общественных объединений как института гражданского общества. Особое внимание уделяется роли международных общественных объединений в формировании глобального гражданского общества, а также вопросам их взаимодействия с международными межправительственными организациями.

В параграфе 3.1. «Общественные объединения как основной институт гражданского общества: опыт РФ» анализируются различные определения гражданского общества, сформулированные в дореволюционной и современной юридической литературе, а также формулируются авторские подходы и анализ места общественных объединений в современном гражданском обществе.

Отмечается, что в современной научной литературе отсутствует единство подхода к пониманию гражданского общества. Многие исследователи считают гражданским только такое общество, где широко развиты экономические, культурные, правовые и политические отношения между его членами. Другие видят в гражданском обществе только «сообщество общественных объединений». В результате разных подходов и

определений понятие «гражданское общество» распадается на десятки понятий, в зависимости от доминирования классифицирующих признаков. Продолжает существовать и проблема внутренней структуры гражданского общества.

В целом современная конституционно–правовая наука рассматривает гражданское общество как комплекс общественных отношений, независимых от государства, но взаимодействующий с ним. Диссертант солидарен с признаками гражданского общества, определенными профессором С.А. Авакьян, который неоднократно ставил вопрос об исследуемой категории как элементе конституционного строя².

Один из важнейших вопросов, который рассматривается в современной юридической науке, касается взаимоотношений гражданского общества с государством. Можно предложить следующую формулу: взаимное воздействие государства на гражданское общество и наоборот, при определенных пределах вмешательства с целью выполнения ими их задач и функций; возможный контроль государства и гражданского общества силами правозащитных организаций, институтами уполномоченных по правам человека, общественных палат; влияние гражданского общества на осуществление государственной власти, а также муниципальной власти; взаимная ответственность гражданского общества и государства; общее решение социальных, экономических и культурных проблем; осуществление программ глобального характера.

Термин «гражданское общество» стал чаще употребляться в нормативно-правовых документах, научной и юридической литературе. К сожалению, до настоящего времени термин «гражданское общество» не получил законодательной дефиниции. Потребность в четких нормативных дефинициях стала особенно ощутимой за последнее время. Это связано с ростом общего объема законодательства, что приводит к увеличению

² См., в частности: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. Том. 1. М.: Норма, 2014.

словарного состава нормативных актов. Отсутствие единства в подходах к пониманию формы и содержания гражданского общества объясняет множественность концепций, в рамках которых высказываются различные зачастую противоречивые точки зрения. Точные и полные определения юридических терминов смогут повысить юридическую культуру правотворчества, и укрепить законность.

Суммируя все изложенное, и учитывая высказанные в литературе мнения, можно предложить авторское определение: *Гражданское общество — это союз людей, объединенных системой общественных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и их коллективов.* Данное определение, на наш взгляд, кратко и лаконично отражают разные позиции авторов. Оно может стать основой для разработки единой нормативной дефиниции, используемой в современной юридической литературе.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что общественные объединения являются наиболее характерным признаком гражданского общества, ибо большинство их воплощают собой то, что может быть названо гражданскими инициативами. Именно поэтому современный этап развития человечества некоторые юристы именуют «эпохой НПО-НКО» (неправительственных – некоммерческих организаций) .

Несмотря на то, что общественные объединения по-разному называются в различных странах, а их правовое положение регулируется национальным законодательством соответствующей страны либо устоявшейся практикой и внутренними документами самих организаций (уставами), в юридической литературе их принято относить к институтам гражданского общества.

Во втором параграфе «Состояние и перспективы развития гражданского общества в Республике Молдова» изучается деятельность всех видов общественных объединений, а также анализируются модели взаимодействия с органами власти и управления.

Делается вывод о том, что становление гражданского общества Молдовы происходит в период конфронтации между лидирующими партиями, в попытке перехода от советского менталитета граждан к «роевропейскому» курсу становления общества, в контексте продолжающихся дискуссий о путях его взаимодействия с государством в новых политических и экономических условиях.

В настоящее время в Республике Молдова зарегистрировано 9682 общественных объединений, 39 политических партий. Большинство из них (примерно 65%) находятся в муниципии Кишинэу, хотя в данной административно-территориальной единице проживает лишь около 25% общей численности населения страны. В Республике Молдова на 1000 жителей приходится около 1,9 НПО, что является определенным прогрессом по сравнению с Украиной (1,2) и Российской Федерацией (1,6). Однако этот показатель значительно меньше по сравнению с другими странами региона, такими как Румыния (2,9), Македония (5,6), Венгрия (6,6), Хорватия (9,6) .

Несмотря на то, что развитие гражданского общества стало национальным приоритетом, отражённым в официальных документах, в Молдове наблюдается незначительное участие гражданского общества в процессе принятия решений. Это обусловлено рядом причин, таких как: недоработки законодательного порядка по обеспечению прозрачности процесса принятия решений; ограниченные возможности участия организаций гражданского общества в процессе принятия решений; уровень социально-экономического развития и, как следствие, – отсутствие активного и заинтересованного в общественном участии среднего класса.

На наш взгляд, особое внимание необходимо уделить принципам сотрудничества между органами власти и гражданским обществом. В

частности, они могли бы стать следующие: добровольное участие граждан в публичной жизни и в процессе решения проблем местного сообщества; более полное информирование общественности о деятельности государственных и местных органов власти; вовлечение НПО в процесс планирования и реализации решений; открытое взаимодействие между субъектами и секторами публичной, частной и некоммерческой деятельности; ответственность, прозрачность и подотчетность; политическая независимость гражданских инициатив; предоставление равных возможностей; и т.д.

В Республике Молдова не отмечен прогресс по внедрению финансовых и налоговых механизмов для развития общественных объединений. К сожалению, последние чрезмерно зависимы от внешних источников финансирования. Необходимо создавать благоприятный климат для введения в действие ряда механизмов для обеспечения финансовой стабильности общественных объединений: прямое и косвенное публичное финансирование – налоговые льготы/освобождения, гранты, бюджетные субсидии, договоры по предоставлению определенных социальных услуг; частная благотворительность – налоговые льготы для доноров, направление одного процента подоходного налога налогоплательщика и формирование собственных доходов путем установления благоприятной среды для осуществления экономической деятельности, налоговые льготы для социального предпринимательства и т.д.

Подводя определенный итог, можно констатировать, что, несмотря на определенные сложности, формирование структур гражданского общества в Республике Молдова на современном этапе имеет и определённую позитивную тенденцию развития. К числу предпосылок положительного развития гражданского общества можно отнести развитие рыночной экономики, многопартийной политической системы, реализацию принципа разделения властей. Положительными факторами в развитии общественных объединений и гражданского общества являются: принятие ряда законов («О волонтерстве» от 18.06. 2010 г, «О прозрачности процесса принятия решений»

от 13.11.2008 г. и др.); организация работы ряда структур (Национальный совет по участию при Правительстве Республики Молдова, Национальный совет НПО Молдовы и др.), а также принятие официальных документов, отражающих формы сотрудничества государства с гражданским обществом («Концепция сотрудничества между парламентом и гражданским обществом», «Стратегия развития гражданского общества на 2012–2015 годы», Стратегию «Молдова 2020» и другие).

В параграфе 3.3. «Развитие гражданского общества в Приднестровье в контексте урегулирования молдо-приднестровского конфликта» отражен анализ правового статуса общественных объединений и раскрыто состояние развития гражданского общества в Приднестровье, которые напрямую зависят от всего комплекса политических, экономических и социальных проблем, появившихся в результате разделения молдавского государства в начале 1990-х годов прошлого века.

Анализ научной литературы свидетельствует, что становление гражданского общества в Приднестровье берет свое начало еще в период становления самого Приднестровья, которое возникло в результате народной демократии, определившейся в референдумах. В диссертации анализируется история развития неправительственного сектора в Приднестровье, сформулированы основные 4 этапа развития приднестровских общественных объединений: 1989-1996 – появление общественных организаций, в основном инициированных государством, в том числе военно-патриотической и политической направленности; 1996-2006 – появление первых независимых общественных объединений и их «борьба за выживание»; 2006-2011 - всплеск гражданской активности населения, разнообразие сфер деятельности общественных объединений, но поиск постоянного компромисса в процессе работы и взаимодействия с государственными институтами; 2012-по настоящее время – новые политические реалии, активизация гражданских инициатив, определение новых правил их участия в жизни Приднестровья.

На сегодняшний день в местных органах юстиции зарегистрировано 2364 неправительственных организаций (разных организационно-правовых форм общественных объединений и некоммерческих организаций), 10 политических партий. Быстрый рост общественных объединений свидетельствует об активизации гражданской инициативы в Приднестровье. С одной стороны, он демонстрирует появление возможностей использования неформальных механизмов для отстаивания интересов тех или иных социальных слоев, а с другой стороны – умножение социальных проблем, отражающее противоречивый характер процесса формирования гражданского общества.

Несмотря на незначительный прогресс в процессе становления гражданского общества в Приднестровье, на протяжении последних лет диалог общества и власти последовательно развивается, находясь в поиске адекватных и эффективных форм. Одним из результатов данного процесса является формирование Общественной палаты Приднестровья как социального института, цель которого - осуществление конструктивного диалога общества и государства, основанного на принципах социального партнерства.

В результате проведения правового анализа текущей редакции Указа Президента № 515 «Об Общественной палате ПМР» от 3 августа 2012 г. необходимо отметить следующее: порядок определения полномочий членов Общественной палаты Положением не урегулирован, что может вызвать впоследствии неопределенность и соответствующие затруднения в надлежащем исполнении ими своих функций и обязанностей; понятия «гражданский форум» и «слушания» не определены, а также не определен механизм реализации данных процедур; не ясно, в какой форме должно осуществляться взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления для содействия членам Общественной палаты в исполнении ими полномочий, установленных Положением.

В целях полноты, непротиворечивости и прозрачности возложенных на Общественную палату функций, а также в целях повышения эффективной ее деятельности возможно принятие отдельных документов: Положения «О порядке рассмотрения обращений граждан и организаций Общественной палатой»; Положения «О составе, порядке избрания, полномочиях и порядке деятельности Совета Общественной палаты»; Положения «О составе, порядке формирования и деятельности Комиссий и рабочих групп Общественной палаты»; Положения «Об общественных слушаниях, иных мероприятиях, проводимых Общественной палатой»; Положения «О Регламенте Общественной палаты», которое могло бы устанавливать: органы Общественной палаты; порядок обнародования решений Общественной палаты; основные формы работы Общественной палаты; принципы и условия деятельности членов Общественной палаты; права и обязанности члена Общественной палаты; сроки и порядок проведения пленарных заседаний; порядок формирования плана работы и календаря Общественной палаты; порядок распространения материалов в ходе заседаний Общественной палаты; полномочия, права и обязанности председательствующего на пленарном заседании; порядок участия в заседаниях Общественной палаты приглашенных и иных лиц; порядок выступления на заседаниях Общественной палаты; порядок проведения голосования; виды и порядок оформления решений Общественной палаты; ответы должностных лиц в ходе проведения пленарных заседаний.

На наш взгляд, в целом для оптимизации работы гражданского общества и общественных объединений в Приднестровье надо осуществить некоторые изменения со стороны как государственных структур, так и институтов самого гражданского общества. Необходимо: наладить системный диалог органов государственной власти различных уровней и организаций гражданского общества в целях реализации потенциала партнерства и сотрудничества; выстроить систему партнерства общественных объединений и государства; создать и ввести единый

электронный реестр организаций гражданского общества в Приднестровье с его размещением на сайте Министерства юстиции Приднестровья или ином открытом информационном ресурсе; проводить регулярные встречи руководителей всех ветвей власти с представителями общественных структур не только на республиканском, но и на местном уровне; привлекать к разработке и реализации различных государственных программ; законодательно закрепить нормы, предусматривающие возможность размещения социальных заказов со стороны органов государственной власти; разработать и законодательно закрепить механизмы поддержки общественных объединений со стороны бизнес – структур Приднестровья; создать Центры общественной поддержки в рамках госадминистраций городов и районов Приднестровья.

Параграф 3.4. посвящен «Роли международных общественных объединений в формировании глобального гражданского общества».

Сделан вывод о том, что комплекс вопросов, связанных с правом на объединение и в целом с правами человека, в последнее время выходит за пределы отдельных национальных систем, приобретает универсальный характер и требует сотрудничества и координации решений между государствами и международными организациями.

Процессу глобализации уделяют значительное внимание экономисты, политологи, социологи, философы, и в меньшей степени юристы. В настоящее время, несмотря на широкое употребление термина «глобализация», отсутствует единство взглядов на этот феномен. В литературе процессы глобализации обычно исследуются либо сугубо в теоретическом аспекте, либо в контексте международно-правовых проблем. Влияние интеграционных процессов, порождаемых глобализацией, на конституционно-правовое развитие национальных государств не получило в российских источниках должного освещения.

В последнее время можно наблюдать процессы стандартизации и унификации права в рамках надгосударственного и международного

регулирования. Данные процессы происходят с целью создания общего правового порядка («мирового порядка»), концентрирующего в себе позитивный опыт и позволяющего успешно решать проблемы современного развития.

В результате научного анализа можно прийти к выводу, что глобализация отношений в мировом сообществе актуализирует проблему глобализации гражданского общества, идея которого берет истоки в концепциях мирового гражданства, международного сообщества, мирового общества. Хочется отметить, что в XXI веке термин «глобальное гражданское общество» приобрело особую популярность, имея в виду «транснациональное гражданское общество», «международные социальные движения», т.е. расширяющуюся сеть организаций, работающих в разных странах и обычно руководимых общественными международными объединениями (международными неправительственными организациями). В инфраструктуру глобального гражданского общества кроме разнообразных неправительственных организаций, добровольческих ассоциаций, благотворительных ассоциаций, также входят менее формальные и устойчивые формы социальной организации: социальные сети, диаспоры, социальные форумы.

На наш взгляд, глобальное гражданское общество - организованное в глобальном масштабе объединение людей, которые независимо от национальности или гражданства проявляют активность в решении проблем мирового значения посредством системы общественных институтов и отношений, в том числе путем объединения в международные общественные организации.

Наиболее оптимальной в условиях глобализации видится та стратегия, в рамках которой государство будет тесно кооперироваться с гражданским обществом, делегируя часть своих полномочий общественным объединениям, местному самоуправлению. Тесное сотрудничество государственных органов с общественными структурами позволит

консолидировать общество, активизировать творческие силы нации на самом низовом и массовом уровне, профессионально подходить к решению обостряющихся социальных проблем. Предлагаемое взаимодействие приведет к тенденции социализации государства в ответ на вызов глобализации, что может явиться предпосылкой успешной интеграции национального общества в мировое сообщество.

В параграфе 3.5. «Взаимодействие международных общественных объединений с международными межправительственными организациями» исследованы вопросы, касающиеся статуса международных общественных объединений (МОО) при международных межправительственных организациях на примере ООН, ЮНЕСКО и Совета Европы, а также приведены примеры взаимодействия международных общественных объединений (международных неправительственных организаций - МНПО) с международными межправительственными организациями (ММПО).

В XXI веке усиливается роль международных общественных объединений в решении глобальных проблем и их стремление к сотрудничеству с межправительственными организациями. Об этом говорится, прежде всего, в уставных документах организаций универсального и регионального уровня. Более того, в современный период наблюдается существенный количественный рост международных общественных объединений, желающих получить официальный статус (консультативный, участника, партнера, ассоциированный и иной) при ММПО. В системе ООН такой статус предоставляет сама ООН, а также практически все ее специализированные организации. Другие международные и региональные межправительственные организации (ВОЗ, МОТ, ЮНКТАД, ЮНИДО, Совет Европы, Организация американских государств, Африканский союз) также учредили консультативный статус для международных общественных объединений и ввели системы их аккредитации.

Влияние международных общественных объединений на деятельность межправительственных организаций проявляются в различных формах: информационная, консультативная, правотворческая, контрольная. Одним из следствий развития процессов глобализации стало увеличение числа международных общественных объединений, способствующих актуализации вопросов защиты основных прав и свобод человека. Напомним, что деятельности международных общественных объединений оказывают посильное содействие и внутригосударственные общественные объединения, в том числе и во влияние на международные дела и процессы.

Примером их активного участия в сфере защиты прав человека в системе ООН является возможность написания альтернативных отчетов, а также оказание помощи и защита граждан и организаций в Европейском суде по правам человека. Процессуальное положение МОО в разных международных судебных органах различно: они могут выступать стороной в процессе от собственного имени, если нарушаются их права, могут представлять жертву нарушения, а также выступать в качестве третьей стороны, осуществляя функции *amicus curiae* или экспертов, предоставляя суду информацию. Тем самым, международные общественные объединения имеют возможность высказывать свое мнение по важным вопросам.

В диссертации проанализирован опыт МОО в работе по содействию исполнению решений ЕСПЧ и выработаны предложения по усовершенствованию этого механизма. На наш взгляд, функции МОО в процессе содействия имплементации решений могут быть условно сведены к следующим: информационной (направленность на распространение информации); образовательно-просветительской; экспертно-аналитической и стратегической; лоббистско-адвокативной.

Анализируя роль международных общественных объединений в работе международных межправительственных организациях, представляется необходимым суммировать все возможные их функции и возможности: лоббирование по принятию резолюций по острым проблемам прав человека,

а также принятие и ратификация новых конвенций; лоббирование по созданию новых международных институтов; лоббирование по созданию новых специальных процедур; информирование о системных проблемах и о конкретных случаях нарушений прав человека специальными докладчиками и другим специальным процедурам; участие в процедуре подготовки и рассмотрения Универсального периодического обзора в рамках Совета ООН по правам человека; выступление на заседаниях Совета ООН по правам человека; участие в процедуре рассмотрения периодических докладов государств в договорных органах, в т.ч. комментирование периодических докладов и предоставление альтернативных докладов, выступления во время сессий комитетов; подача письменных предложений и выступлений в рамках тематических сессий договорных органов; подготовка и подача индивидуальных жалоб в договорные органы и международные суды; подача заявок на финансирование проектов и возможность получения финансовых средств; разработка альтернативных отчетов по выполнению международных договоров по правам человека, в соответствии с которыми, присоединившиеся к ним страны обязаны представлять в комитеты ООН отчеты о выполнении этих договоров.

Анализ политико-правового статуса международных общественных объединений, их участия в надгосударственных международных отношениях, дает основание полагать, что в настоящее время международные организации достаточно серьезно подходят к вопросу использования возможностей МНПО для решения разных актуальных проблем. Международные нормы становятся эффективными при условии полноценного отражения в них тенденций и интересов широких масс, каждого человека. И именно в этой ситуации должным образом проявляются представительские возможности международных общественных объединений.

В заключении на основе системного анализа норм российского, приднестровского и молдавского законодательств, а также доктринальных

концепций конституционного и международного права констатируется сложность исследования понятия общественных объединений, в связи с использованием этого понятия в различных отраслях права. Каждая из них выделяет в общественных объединениях свои характерные признаки, что отражается на формулировках понятия общественного объединения, используемых в правовой литературе.

Однако, несмотря на некоторые недоработки, можно констатировать, что нормы национального конституционного законодательства составляют основу одного из ключевых прав человека и гражданина – на объединение, а также статуса общественных объединений. Предложенный в диссертации подход построен на попытке по-новому, более широко рассмотреть нормативное содержание права на объединение, как право создавать на добровольной основе объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей как внутри государства, так и международной арене. В современных реалиях происходит дальнейшая институционализация общественных объединений, нормативное изменение концепции функционирования некоммерческого сектора, целью которого является дальнейшее повышение роли общественных формирований в социально-экономической и общественно-политической жизни государства, а также на уровне формирования мирового гражданского общества.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Монографии и книги

1. Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений: опыт России, Молдовы и Приднестровья. М.: Издательство «Проспект», 2015. – 253 с. (15,8 п.л.)
2. Общественные формирования и гражданское общество: внутригосударственный и международный аспект регулирования. LAPLAMBERT Academic Publishing GmbH & Co., 2012. – 342 с. (27,7 п.л.)

3. Введение в некоммерческое право. (Монография в соавторстве И. Тромбицкий). Тирасполь, 2005. – 260 с. (21,1 п.л. из них авторских 9,1 п.л.)
4. Политические партии и общественные объединения ПМР. (Монография в соавторстве Дирун А.Д., Бобкова Е.М., Кривенко А.В.). Тирасполь, 2003. – 288 с. (18 п.л. из них авторских 8,2 п.л.)

**Публикации в ведущих рецензируемых журналах,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:**

5. Финансирование НПО: российский, международный и региональный опыт // Конституционное и муниципальное право №3, 2015. С. 63-72. (0,9 п.л.)
6. Роль международных неправительственных организаций в урегулировании конфликтов // Евразийский юридический журнал № 9. 2014. С. 32-42. (1 п.л.)
7. Развитие гражданского общества в Приднестровье в контексте урегулирования молдо-приднестровского конфликта // Евразийский юридический журнал № 7. 2014. С. 22-33. (1,1 п.л.)
8. Межэтнические конфликты как угроза региональной и национальной безопасности // Конституционное и муниципальное право РФ. Москва. № 3. 2014. С.15-23. (0,9 п.л.)
9. Конституционное право и политика: приднестровский опыт // Конституционное и муниципальное право РФ. Москва. № 5. 2012. С. 74-81. (0,7 п.л.)
10. Международно – правовые проблемы правосубъектности международных неправительственных организаций // Проблемы права. № 4. 2012. С. 208-215. (0,8 п.л.)
11. Международные неправительственные организации как продукт и фактор глобализации // Юридический мир. №6. 2012. С. 41-46. (0,6 п.л.)
12. Право на объединение в общественные объединения и некоммерческие организации // Государство и право. Москва. № 6. 2011. С.92-97. (0,6 п.л.)
13. Реформирование законодательства о некоммерческих организациях в России: итоги 2010 г. // Конституционное и муниципальное право. Москва. №1, 2011. С. 12-19. (0,8 п.л.)
14. Опыт регламентирования правового положения и функционирования неправительственных организаций в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. РФ. 2009. № 13. С. 13-20. (0,7 п.л.)

15. Система современного законодательства Российской Федерации и стран Содружества независимых государств, реализующего право на объединение // Конституционное и муниципальное право. РФ. 2009. № 15. С. 17-23. (0,7 п.л.)
16. Гражданское общество: к вопросу правопонимания // История государства и права. Москва. 2009. № 23. С.38-49. (1 п.л.)
17. К вопросу об определении понятия «международная неправительственная организация» // Юридический мир. 2009. № 10 (154). С.18-24. (0,7 п.л.)
18. Механизмы защиты прав человека: некоторые внутригосударственные и международные аспекты // Конституционное и муниципальное право. Москва. 2008. № 16. С. 15-23. (0,9 п. л.)
19. Защита прав человека // Юридический мир. Москва. 2008 № 8 (140). С. 31-39. (0,8 п.л.)
20. Институт Amicus Curiae в теории и практике МНПО // Российский судья. Москва. 2008 № 9. С. 38-44. (0,7 п.л.)
21. Гражданское общество и общественные объединения в РФ // Конституционное и муниципальное право. Москва. №2. 2003. С. 21-29. (1 п.л.)
22. Право на объединение и виды общественных объединений в РФ // Конституционное и муниципальное право. Москва. №4. 2003 С. 28-34. (0,8 п.л.)

Статьи в иных изданиях, научно-практические и учебные пособия:

23. Гражданское общество и миротворчество // Мирные диалоги в Молдове: социальная интеграция. Кишинев. 2015. С. 52-59. (0,9 п.л.)
24. Международное публичное право: практикум. - ПГУ им. Т.Г. Шевченко. Тирасполь 2015. 64 с. (4 п.л.)
25. Неправительственные организации в Российской Федерации и за рубежом: актуальные вопросы правового статуса и функционирования // Сравнительные правовые и политические исследования. Том 1. Выпуск 2. Ноябрь 2013. С. 87-94. (1 п.л.)
26. Международное право (учебное пособие). ПГУ им. Т.Г. Шевченко. Тирасполь 2013. 189 с. (9 п.л.)
27. Приднестровский конфликт в контексте современных конституционных и политических изменений // Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире. Сборник конференции, организованной Юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова совместно с российской Межрегиональной ассоциацией

- конституционалистов и журналом «Конституционное и муниципальное право». Москва. 2012 г. С. 176-202. (0,8 п.л.)
28. Роль России и СНГ в процессе молдо – приднестровского урегулирования // Правовое и финансовое обеспечение экономики переходного периода. Сборник международной научно – практической конференции. Московская Академия экономики и права, Тираспольский филиал. 2012 г. С.339-345. (1 п.л.)
29. Опыт регламентирования правового положения и функционирования неправительственных организаций в зарубежных странах // Состояние и перспективы развития института прав человека в ПМР/ Сборник Института истории государства и права ПГУ им. Т.Г. Шевченко и Аппарата Уполномоченного по правам человека ПМР. Тирасполь. 2009. С. 25-34. (1 п.л.)
30. Специфика взаимоотношений общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления // Вестник Тираспольского Юридического Института 2009. № 1 (7). С.88-99. (0, 8 п.л.)
31. Гражданское общество и правозащитные организации // Наука. Культура. Образование. Итоговый сборник статей международной научно – практической конференции, посвященной 17-летию Комратского государственного университета. Комрат. 2008. С. 124-131. (0, 6 п.л.)
32. Гражданское общество и неправительственные организации: внутригосударственный и международно-правовой статус // Сборник статей Ежегодной международной школы «Безопасность, Национальность и Гражданство». Hilfswerk. 2007. С. 56-68. (0,5 п.л.)
33. Международные стандарты в области прав человека. Правовые и экономические вопросы развития общества на современном этапе. Сборник научно – практической конференции. Московская Академия экономики и права. Тирасполь 2006. С. 115-125. (0, 8 п.л.)
34. Проблемы молодежной политики в странах ЕС //Европейский Союз – как сообщество норм и ценностей в переходный период. Сборник международной конференции. Тирасполь. 2004. С. 67-71. (0,5 п.л.)
35. Роль неправительственных организаций в становлении гражданского общества // Молодежь за мир: гражданский диалог. Сборник международной конференции. Тирасполь. 2004. С.77-91. (0,6 п.л.)
36. Правовые аспекты гражданского общества и содержание конституционного права на объединение // Сборник Славянского Университета «Актуальные проблемы действующего законодательства», г. Кишинев. 2003. С.254-260. (0, 5 п.л.)

37. Конституция РФ и зарубежные конституционные модели // Ломоносовские чтения 2003. Сборник материалов научной конференции. Апрель 2003. МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва. С. 35-38. (0, 2 п.л.)
38. Возможные модели политико-территориального устройства Молдавского государства // Место и роль федерализма в современном мировом устройстве. Сборник докладов ПГУ им. Т.Г. Шевченко. Тирасполь. 2003. С. 25-33. (0, 5 п.л.)
39. Правовые аспекты развития гражданского общества и деятельности общественных объединений в Приднестровье // Право и общество. Журнал Министерства Юстиции ПМР. №1. Апрель 2003. С.15-20. (0, 4 п.л.)
40. Основы правового статуса личности: тенденции правового регулирования // Сборник научной конференции «Ломоносовские чтения 2002». Москва 2000. МГУ им. М.В. Ломоносова. С. 32-38. (0, 7 п.л.)
41. Общественные объединения и органы государственной власти в России: правовая основа и формы взаимодействия // Вестник МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва. №8. 2002. С. 12 – 20. (1 п.л.)
42. Гражданское общество и права человека в Приднестровье // Права человека на рубеже тысячелетий. Сборник материалов конференции. Тирасполь. ПГУ им. Т.Г. Шевченко. Май 2002. С. 10-14. (0, 2 п.л.)

Публикации на английском языке:

43. International peacebuilding organizations //Молдавский журнал международного права и международных отношений. № 3, 2014. (1,2 п.л.)
44. Role of civil society in peacebuilding: regional and international aspect (Роль гражданского общества в поддержании мира: региональный и международный аспект) // Studiide pace si solutionarea conflictelor in curriculum-uluniversitar. Ghidteoretico-metodologic. CEPUSM. Chisinau. 2013. С. 54-64. (0,5 п.л.)
45. Transnistrian conflict and perspectives of Moldavian statehood (Приднестровский конфликт и перспективы развития молдавского государства) // Международный журнал ICEUR (International Center for Advanced and comparative EU-Russia / NIS research). 2009. № 1. С. 17-22. (0,6 п.л.)

Всего по теме диссертации опубликовано 45 работ, общим объемом – 98 п.л.