

УДК 341.215.2

Ю.М. ДЕМИН, докт. юрид. наук, проф.,
Генеральная прокуратура Украины,

А.А. ЮЛДАШЕВ, Институт права им. князя Владимира Великого Межрегиональной академии управления персоналом

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Ключевые слова: негосударственные неполитические некоммерческие общественные организации, гражданское общество, понятие негосударственной общественной организации, закон о негосударственных общественных организациях

Негосударственные общественные организации (НОО) являются базой гражданского общества. Именно через них общество влияет на государственную политику. Можно доказать, что общество, которое существенно влияет на формирование и осуществление государственной политики, является гражданским, а таковым оно становится при достаточном (критически достаточном) количестве неформально действующих НОО.

Гражданское общество, как отмечает О.А. Витенко – это не любое общество, а совокупный индивид, выступающий через систему различных ассоциаций, объединений своеобразным регулятором свободы человека. Иначе говоря, гражданское общество – это сфера социального взаимодействия, состоящая из сферы личного, различных объединений, общественных движений и публичной коммуникации. Его часто понимают как место социального действия относительно автономное от государства [1].

В литературе доказано, что активное участие граждан в общественной жизни, в принятии и реализации решений, содействие развитию гражданской инициативы является предпосылкой и показателем устойчивого развития общества [1–3]. Считается, что общес-

твенные организации выступают одним из факторов, который характеризует наличие и функционирование демократических принципов в государстве. При этом сегодня общественные организации – это не только показатели выражения мнения общественности и факторы общественной активности, но и посредники в сотрудничестве между органами государственной власти и общественностью [3].

Существует мнение о том, что ни государственный сектор, ни бизнес, отдельно или вместе взятые, не способны сполна обеспечить жизненно необходимые коллективные интересы или гражданские права, или социальную защиту, или сохранение культурной и религиозной идентичности, или решить проблемы окружающей среды.

Вот почему исследования НОО приобретает незаурядное значение. В рамках такого исследования сформулируем понятие гражданского общества и попробуем предложить их конструктивную (практически результативную) классификацию, что и является целью статьи.

Отметим, что одним из первых ввел понятие негосударственных общественных организаций в контексте исследования гражданского общества и обосновал его значение для демократии и обеспечения экономического благосостояния государства французский социолог Алексис де Токвиль. Он указал на роль неприбыльных организаций в институционализации и артикуляции социальных интересов и приоритетов общественного развития, а также актуализации неотложных проблем общественного развития – таких, в частности, как узурпация власти, коррупция, чрезмерное регулирование бизнеса, несоответствие государственной политики и системы образования национальным интересам или глобальным вызовам, загрязнение окружающей среды и т.д. [4].

В отечественной научной литературе, на сегодня еще не сформирован единый устоявшийся термин для обозначения добровольного и неприбыльного объединения граждан. К унормированным понятиям относятся опре-

деления лишь отдельных видов НОО. В частности, в Законе Украины от 22.03.2012 г. № 4572-VI «Об общественных объединениях», в ст.1. «Понятие общественного объединения» содержится официальное определение объединений граждан, которое полностью согласуется с положениями Конституции Украины. Указано, что общественное объединение – это добровольное объединение физических лиц и/или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов. В то же время действие этого Закона, как сказано в ст.2. «Сфера действия Закона», не распространяется на общественные отношения в сфере образования, регистрации, деятельности и прекращения: 1) политических партий; 2) религиозных организаций; 3) предпринимательских обществ, образующихся актами органов государственной власти, других государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления; 4) ассоциаций органов местного самоуправления и их добровольных объединений; 5) саморегулируемых организаций, организаций, осуществляющих профессиональное самоуправление; 6) предпринимательских обществ (не являющихся общественными объединениями), образованных на основании других законов.

Как известно, в Украине деятельность неприбыльных организаций, кроме вышеупомянутого нормативного акта «Об общественных объединениях», регулируют законы «О политических партиях в Украине» (2001), «О благотворительности и благотворительных организациях» (1997), «О профессиональных творческих работниках и творческих союзах» (1997), «О свободе совести и религиозных организациях» (1991), «О молодежных и детских общественных организациях» (1998), «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (1999) и др.

Итак, в Украине отсутствуют единый Закон о НОО, а также и единое обобщающее понятие негосударственной общественной

организации. Отсутствие единого обобщающего понятия НОО негативно влияет на качество правового регулирования общественных отношений в сфере образования, регистрации, деятельности и прекращения негосударственных общественных объединений в Украине. Как результат, с одной стороны, сужаются возможности реализации гражданами своего конституционного права на объединение, а с другой – может усиливаться угроза национальной безопасности и общественному порядку или защиты прав и свобод других людей. Кроме того, в стране образуется много общественных объединений, которые лишь по форме (названию) являются гражданскими, такими, что якобы не являются прибыльными. Это, например, Киевский городской фонд поддержки предпринимательства, Ассоциация внешнеэкономического сотрудничества «Интеринвест», Одесский штаб студенческих отрядов, Александровская районная организация кролиководов и звероводов-любителей и т.п. [5]. Но на самом деле они не являются неприбыльными. Большинство из них по своим функциям являются коммерческими.

И, наконец, отсутствие единого Закона о НОО вызывает определенные неудобства и тем, что учредители того или иного объединения должны пользоваться, при его создании, многочисленными законодательными и ведомственными актами, регламентирующими соответствующие отношения в сфере образования, регистрации, деятельности и прекращения общественных объединений в Украине.

В пользу того, что в вопросах создания и функционирования различных НОО есть много общего – свидетельствуют результаты ряда исследований в этой сфере. Так, например, Е.О Пожидаев сформулировал принципы стабильного взаимодействия исполнительной власти и структур гражданского общества в Украине, которые должны быть присущи практически всем НОО. К таким принципам он, в частности, относит: открытый и сбалансированный механизм принятия решений, прозрачность принятия решений, обеспечение свободного доступа граждан и общест-

венных организаций к информации о деятельности и решениях органов государственной власти; общественный контроль за органами исполнительной власти и их подотчетность обществу, участие общественных организаций на всех этапах подготовки, принятия и внедрения решений органов исполнительной власти; субсидиарность как основополагающий принцип организации власти и распределения между структурными составляющими и уровнями [6].

Л.М. Усаченко, характеризуя механизм взаимодействия НОО с органами государственной власти, отмечает, что важными шагами со стороны органов государственной власти являются: разработка и принятие государственной программы сотрудничества органов государственной власти с неправительственными организациями, обеспечение нормативно-правовой и теоретико-методологической основы указанной деятельности. Со стороны неправительственных организаций необходим более устоявшийся подход к разработке и реализации государственных проектов и программ [7, с.19]. Понятно, что такой механизм является инвариантным к любому НОО, независимо от сферы его деятельности.

Относительно формулировки обобщающего понятия НОО. Несмотря на то, что ключевыми признаками негосударственных общественных организаций является неприбыльность, негосударственность и добровольность объединения ее членов, в литературе уже предлагалось определять общественную, неправительственную или некоммерческую организацию как добровольное объединение граждан для удовлетворения и защиты своих законных социальных, экономических, творческих, возрастных, национально-культурных, спортивных и других интересов, которая не ставит своей целью получение прибыли от деятельности [3].

Исходя из приведенного, под НОО предлагаем понимать негосударственные общественные организации, которые создаются гражданами Украины в соответствии с Конституцией на добровольной основе с целью решения определенных социально-экономических проб-

лем общества и не имеют целью получение прибыли от своей деятельности.

Такое определение отвечает и международным требованиям. Как известно, в Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно правового статуса неправительственных организаций в Европе № СМ / Rec (2007) 14 (Принято Комитетом Министров 10.10.2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров), указывается, что термин « неправительственные организации »включает в себя добровольные самоуправляющиеся объединения или организации, созданные для реализации некоммерческих задач их учредителей или членов [8].

Предоставив обобщающее понятие НОО, еще раз подчеркнем возможности и целесообразности разработки единого закона о НОО с указанным определением негосударственных общественных организаций, определенной структурой и с соответствующими приложениями, в которых бы указывались особенности каждого из видов этих организаций. Относительно структуры такого закона, то она должна включать следующие разделы: 1) Цель деятельности НОО и их виды; 2) Порядок образования НОО, 3) Требования к уставу НОО; 4) Порядок регистрации НОО, 5) Источники функционирования НОО, 6) Деятельность НОО и взаимодействие с органами государственной власти; 7) Ответственность НОО; 8) Прекращение НОО.

Для определения видов НОО отметим, что они могут образовываться в экономической, политической и социальной сфере. Остановимся на первом из них виде – НОО, действующих в экономической сфере. По своей природе они являются негосударственными неполитическими некоммерческими общественными организациями (НННОО), которые призваны влиять на экономическую политику, государственную экономическую политику.

Потенциальные возможности влияния НННОО на экономическую, государственную экономическую политику определяются в значительной степени способами их влияния. Это группы и объединения в различных отря-

слях народного хозяйства, общества, ассоциации и т.п., потребительские общества, а также консультативные комитеты и комиссии, которые существуют при министерствах, ведомствах, правительстве, в работе которых принимают участие группы и объединения по интересам. В негосударственные неполитических некоммерческих организаций, действующих в экономической сфере относят также благотворительные фонды, бизнес-ассоциации, органы самоорганизации населения, профсоюзы, организации работодателей и т.п.

Существенное влияние на экономическую политику государства играют НННОО, участвующих в осуществлении государственной регуляторной политики.

Осуществление такого влияния через разработку регуляторных актов, предусматривается Законом Украины от 11.11.2003 г. «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности», где, в качестве свойств правовых актов, названы следующие их признаки, такие как целесообразность, адекватность, эффективность, сбалансированность, предсказуемость, прозрачность и учет общественного мнения, а в качестве средств обеспечения этих свойств – этапы осуществления регуляторной политики (установление единого подхода к подготовке анализа регуляторного влияния и к осуществлению отслеживания результативности регуляторных актов, подготовку анализа регуляторного влияния, планирование деятельности по подготовке проектов регуляторных актов; обнародование проектов регуляторных актов с целью получения замечаний и предложений от граждан, их объединений, а также открытые обсуждения с участием представителей общественности вопросов, связанных с регуляторной деятельностью; отслеживания результативности регуляторных актов; пересмотре регуляторных актов; систематизацию регуляторных актов; недопущения принятия регуляторных актов, которые являются непоследовательными или не согласуются или дублируют действующие регуляторные акты; изложение положений регуляторного акта

способом, который является доступным и однозначным для понимания лицами, которые должны внедрять или выполнять требования этого регуляторного акта; обнародование информации об осуществлении регуляторной деятельности). Такая политика полностью согласуется с положениями ратифицированной Верховной Радой Украины Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия актов и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды.

Подводя итоги рассмотрения такого вида НОО как негосударственные неполитические некоммерческие общественные организации, действующие в экономической сфере, отметим, что их административно-правовое обеспечение идентифицируется рядом административно-правовых актов, можно разделить на две группы. Первую группу составляют нормативно-правовые акты, определяющие административно-правовой статус, права, ответственность за нарушение законодательства соответствующих субъектов административно-правовых отношений, а также порядок их создания, функционирования и ликвидации. Вторая группа нормативно-правовых актов включает нормативно-правовые акты, определяющие предметную деятельность этих объединений (Закон Украины от 11.09.2003 г. «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности», Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия актов и доступ к правосудию по вопросам окружающей среды и т.д.).

ЛІТЕРАТУРА

1. Вітенко О. А. Громадянське суспільство як основа демократичної держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/VITE_NKO.htm.

2. Jegers M. Micro Economics of the Profit and Nonprofit Sectors / M. Jegers // The International Journal of Not-for-Profit Law. – 2002. – Vol. 5. – Issue 1. – P. 24–38.

3. Ільїна М. В. Соціально-економічна роль некомерційних організацій у забезпеченні сталого розвитку суспільства / Ільїна М. В. // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 3. – С. 27–36.

4. Токвиль Алексис де. Демократія в Америці / Токвиль Алексис де. ; пер. с фр. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М. : Изд-во «Весь Мир», 2000. – С. 187–190.

5. Громадські об'єднання по сферах комерційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.b2btoday.com.ua/activity/500>.

6. Пожидаєв Є. О. Громадські організації України, Росії та Білорусі в умовах системної політичної трансформації пострадянських суспільств : автореф. дис. ... канд. політ. наук :

23.00.04 / Пожидаєв Є. О. ; Чернівецьк. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2009. – 19 с.

7. Усаченко Л. М. Форми та методи управління – важлива складова розвитку взаємовідносин органів державної влади України з неурядовими організаціями : монографія / Усаченко Л. М. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2007. – 176 с.

8. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій в Європі № СМ/Rec(2007)14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032308>.

Демин Ю. М. Понятие и виды негосударственных общественных организаций в сфере экономики / Ю. М. Демин, А. А. Юлдашев // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 309–313 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12djmvc.pdf>

Сформулировано поняття негосударственных общественных организаций, предложено принять Закон о негосударственных общественных организациях и его структуру; рассмотрены негосударственные неполитические некоммерческие общественные организации, действующие в экономической сфере; раскрыто содержание административно-правового обеспечения этих организаций.

Демин Ю.М., Юлдашев О.О. Поняття та види недержавних громадських організацій у сфері економіки

Сформульоване поняття недержавних суспільних організацій, запропоновано прийняти Закон про недержавні суспільні організації та його структуру; розглянуті недержавні неполітичні некомерційні громадські організації, що діють в економічній сфері; розкритий зміст адміністративно-правового забезпечення цих організацій.

Demin Ju.M., Juldashev A.A. Concept and Types of Non-State Public Organizations of an Economics Orb

The concept of non-state public organizations is formulated, it is offered to pass the Law on non-state public organizations and its structure; the non-state non-political noncommercial public organizations operating in an economical orb are considered; the content of is administrative-legal provision of these architectures is uncovered.