

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

УДК 342.728(476)

ЯНКОВСКАЯ  
ЕЛЕНА ВАСИЛЬЕВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННЫХ  
ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Минск, 2011

Диссертация выполнена в Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Научный руководитель            **Демичев Дмитрий Михайлович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой теории и истории права  
УО «Белорусский государственный  
экономический университет»

Официальные оппоненты:        **Дробязко Степан Григорьевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры теории и истории  
государства и права Белорусского  
государственного университета, заслуженный  
юрист Республики Беларусь

**Бодак Алла Николаевна,**  
кандидат юридических наук, заместитель  
Министра юстиции Республики Беларусь

Оппонирующая                        **УО «Академия МВД Республики Беларусь»**  
организация

Защита состоится 6 декабря 2011 г. в 14-00 на заседании совета по защите диссертаций Д 02.01.01 при Белорусском государственном университете по адресу: 220030, г. Минск, ул. Ленинградская, 8, аудитория 407, тел. 226-55-41.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Белорусского государственного университета.

Автореферат разослан «   1   » ноября 2011 г.

Ученый секретарь  
совета по защите диссертаций,  
кандидат юридических наук, доцент

В.Н. Сатолин

## КРАТКОЕ ВВЕДЕНИЕ

Конституционное право на свободу объединений занимает важное место в системе прав и свобод человека. Деятельность структур гражданского общества, неотъемлемым элементом которого являются общественные объединения, представляет собой одно из важнейших условий осуществления эффективных социально-политических и экономических преобразований.

В Республике Беларусь для реализации конституционного права граждан на объединение впервые был принят Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях» (в настоящее время действует в редакции закона Республики Беларусь от 19 июля 1995 г.). За время действия этого Закона произошли значительные изменения во всех сферах жизни общества, требующие новых подходов в правовом регулировании. Должное развитие практики невозможно без теоретического обоснования, поэтому одним из приоритетных направлений научных исследований является проработка вопросов содержания, особенностей и основных тенденций правового регулирования создания и деятельности общественных объединений. При этом особое значение приобретает всестороннее комплексное изучение конституционно-правового статуса общественных объединений.

Работа посвящена комплексному исследованию конституционно-правового статуса общественных объединений как института, отличного от политических партий, профессиональных союзов и религиозных организаций. Указанная проблема не является новой для науки конституционного права. В дореволюционный период вопросам деятельности публичных объединений посвящали свои работы А.И. Елистратов, В.Ф. Матвеев и другие авторы. В советский период вопросам защиты прав и свобод человека, в том числе и права на объединение, уделяли внимание многие исследователи. Правовая регламентация деятельности общественных объединений изучалась такими учеными, как И.А. Азовкин, Н.В. Витрук, А.Н. Кокотов, А.Д. Степанский, Г.А. Кудрявцева, А.И. Щиглик, Ц.А. Ямпольская. В Российской Федерации различные аспекты деятельности объединений изучали А.А. Алиев, С.А. Авакьян, А.А. Дарков, А.А. Златопольский, О.А. Кожевников, В.В. Лапаева, В.В. Лысенко, Д.А. Малый, А.В. Маркитантов, Д.Е. Мерешкин, А.И. Норкин, С.А. Солдатов, А.С. Туманова, С.С. Юрьев и др.

К числу белорусских исследователей, обосновавших в своих трудах необходимость ориентации законодательства Республики Беларусь на решение проблем защиты прав человека, следует отнести ученых-конституционалистов А.М. Абрамовича, Г.А. Василевича, А.А. Головка, Д.М. Демичева, С.Г. Дробязко, В.Н. Кивеля, С.М. Сивца, Н.В. Сильченко, А.Г. Тиковенко,

В.И. Шабайлова и др. Необходимо отметить ученых, в работах которых изучение конституционно-правовых основ деятельности общественных объединений является основной темой. К ним относятся А.Л. Дашкевич, А.В. Матузов. Отдельные аспекты рассматриваемой темы освещались в работах Л.В. Павловой, С.А. Трахименка, М.Ф. Чудакова и др.

Однако в отечественной конституционной науке отсутствуют комплексные исследования конституционно-правового статуса общественных объединений, способствующие наиболее полному осмыслению правового регулирования этой сферы отношений. Данные предпосылки обусловили научный интерес и определяют основное содержание диссертационного исследования.

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

### **Связь работы с крупными научными программами и темами**

Представленная тема диссертации утверждена Советом Академии управления при Президенте Республики Беларусь (протокол № 5 от 29 января 2004 г.). Тема диссертации соответствует специальности 12.00.02. Подготовка диссертационного исследования осуществлялась в соответствии с перечнем приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований Республики Беларусь на 2006–2010 гг., одобренным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 мая 2005 г. № 512 (п. 10.7).

Исследование непосредственно связано с комплексной темой научных исследований, выполняемых кафедрой конституционного и международного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь «Международно-правовое и внутригосударственное регулирование политических и социально-экономических преобразований в Республике Беларусь» в рамках Государственной комплексной программы на 2006–2010 гг. «Теоретико-методологические основы устойчивого развития социально-ориентированной экономики Республики Беларусь» (экономика и общество – 4.11).

### **Цель и задачи исследования**

Целью настоящего исследования является комплексный анализ конституционно-правового статуса общественных объединений в Республике Беларусь как института, отличного от политических партий, религиозных организаций, профессиональных союзов, и внесение предложений по совершенствованию механизма правового регулирования отношений в данной сфере.

Для достижения указанной цели автор сосредоточил усилия на решении следующих задач:

– критически осмыслить и уточнить определение понятия общественного объединения с учетом их основных признаков и тенденций законодательного регулирования;

– рассмотреть научные подходы к исследованию конституционно-правового статуса общественных объединений, проанализировать структуру конституционно-правового статуса общественных объединений, а также обозначить содержательную сущность ее элементов;

– углубить существующие научные представления об основных принципах создания и деятельности общественных объединений;

– рассмотреть конституционные права и обязанности общественных объединений как стержневой элемент их статуса;

– исследовать конституционно-правовую ответственность общественных объединений, определить ее особенность, основания наступления и применяемые санкции;

– сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию национального законодательства в области реализации конституционного права на объединение и функционирования общественных объединений.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие при создании и функционировании общественных объединений.

**Предметом исследования** – совокупность правовых норм, содержащихся в актах законодательства Республики Беларусь и других государств, регламентирующих конституционно-правовой статус общественных объединений, практика их реализации, а также совокупность научных концепций, идей, взглядов белорусских и зарубежных ученых в названной области права. Выбор объекта и предмета исследования предопределяется актуальностью его темы.

### **Положения диссертации, выносимые на защиту**

1. Научно обоснованный вывод о том, что конституционно-правовые принципы создания и деятельности общественных объединений определяются как общепризнанные, установленные позитивным правом (формально определенные), основополагающие требования, определяющие общие, устойчивые направления создания и деятельности общественных объединений. Помимо указанных в Законе «Об общественных объединениях» принципов добровольности, самоуправления, законности, гласности, создание и деятельность общественных объединений базируются на принципах равноправия и территориальности. Все указанные принципы автором подразделяются на принципы создания общественных объединений и принципы деятельности общественных объединений. К принципам создания

относятся принципы законности, территориальности и добровольности, а к принципам деятельности – равноправия, самоуправления, гласности, законности и территориальности. Дифференциация позволяет определить пределы действия и направления совершенствования механизма правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

2. Авторские определения понятий «общественное объединение», «общественная организация». Общественное объединение определяется как добровольное негосударственное самоуправляемое некоммерческое объединение граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, создаваемое и действующее на основе общности интересов в установленном законодательстве порядке для реализации законных прав.

С целью конкретизации используемых в законодательстве терминов и понятий предлагается наряду с политическими партиями, религиозными организациями, профессиональными союзами как вид общественных объединений выделить общественные организации, которые законодательство на сегодняшний день именуется «иными объединениями», и закрепить следующее определение понятия «общественная организация»: «Общественной организацией является общественное объединение, члены которого на основе общности интересов совместно реализуют гражданские, социальные, культурные и иные права (за исключением защиты трудовых, социально-экономических прав, удовлетворения религиозных потребностей, выявления и выражения политической воли)». Предложенное авторское определение понятия, отражая социальную и правовую сущность данной категории организаций, позволяет обособить их от иных типов объединений и конкретизировать используемые в законодательстве термины.

3. Аргументированное положение о том, что конституционно-правовая ответственность общественных объединений имеет только ретроспективный характер. Помимо предусмотренных Законом «Об общественных объединениях» применяемых к общественным объединениям санкций (письменное предупреждение, приостановление деятельности, ликвидация, запрещение деятельности) как самостоятельную конституционно-правовую санкцию следует рассматривать временный запрет деятельности. Данная санкция имеет свои основания для применения (наличие в деятельности общественного объединения фактов экстремизма), цели (прекращение деятельности общественного объединения до вынесения Верховным Судом решения о ликвидации общественного объединения) и процедуру применения.

4. Обоснование предложений по совершенствованию Закона «Об общественных объединениях» с целью конкретизации прав и детализации обязанностей общественных объединений. В частности:

- закрепить в отдельной статье данного Закона обязанности общественных объединений, устанавливающих более четкое нормативное регулирование их должных действий по отношению к государственным органам, гражданам и обществу в целом;

- дополнить ст. 22 Закона «Об общественных объединениях», включив в нее положение о праве общественных объединений на обращение в Конституционный Суд с инициативой о проверке решений местных Советов депутатов нормативного характера, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающих или нарушающих их права, свободы и законные интересы;

- дополнить Закон «Об общественных объединениях» указанием на права общественных объединений, связанные с их активным взаимодействием как институтов гражданского общества с органами государственной власти: право на участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объемах, предусмотренных законодательством, право на действия по защите прав и свобод. Взаимодействие общественных объединений с государственными органами может осуществляться в следующих формах: общественная оценка эффективности проектов нормативных правовых актов; создание общественных советов; публичные слушания.

Выделение и четкое конструирование прав и обязанностей общественных объединений необходимы для установления условий осуществления деятельности общественных объединений в различных сферах политической, экономической, социальной и культурной жизни общества, а также последующего применения к субъектам, их нарушающим, мер ответственности.

5. Разработка авторской Концепции проекта Закона «Об организациях общественной пользы» (*прилагается*), в котором предлагается закрепить:

- положение о дифференциации общественных объединений (и некоммерческих объединений в целом) на организации взаимной и общественной пользы (социальной значимости);

- понятие организации общественной пользы, понятие и содержание общественно-полезной деятельности, которая считается приносящей пользу обществу, отражая его потребности, ценности и традиции; основания присвоения организации статуса общественно-полезной; органы, наделенные полномочиями по присвоению организации статуса общественно-полезной; права и обязанности организаций, наделенных данным статусом;

- положения, регламентирующие общественную деятельность лиц в форме волонтерства (добровольного труда), в частности: определить понятия «волонтер», «волонтерская деятельность»; установить перечень прав, обязанностей волонтеров, а также предусмотреть их ответственность;

установить, что правовым основанием привлечения волонтеров к деятельности организации является заключенное между ними соглашение.

Предлагается также дополнить Закон «Об общественных объединениях» статьей следующего содержания: «Общественные объединения для выполнения своих уставных задач могут привлекать волонтеров (добровольцев) в порядке, предусмотренном законодательством».

Четкое разделение общественных объединений (а также и иных некоммерческих организаций – фондов, учреждений) по характеру взаимной и общественной пользы в отечественном законодательстве будет способствовать нормативному закреплению преимуществ объединений, цели и методы деятельности которых направлены в значительной мере на служение общественному благу. Данное положение также создает предпосылки для комплексного правового регулирования участия в деятельности общественных объединений лиц с разной степенью активности.

### **Личный вклад соискателя**

Диссертация является законченным научным трудом, который выполнен соискателем самостоятельно. Полученные в ходе проведения исследования выводы отражены в диссертации и научных публикациях диссертанта.

### **Апробация результатов диссертации**

Результаты исследования были апробированы на международных и республиканских научно-практических конференциях: «Государственное управление в Республике Беларусь и за рубежом» (Минск, 2003 г.); «Основы государственного управления» (Минск, 2004 г.); «Основы государственного управления» (Минск, 2005 г.); «Перспективные разработки науки и техники – 2006» (Днепропетровск, 2006 г.); «Права человека в XXI веке: состояние, реализация, механизмы защиты (Брест, 2006 г.); «Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов» (Гродно, 2007 г.); «Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы» (Пинск, 2008 г.); «Управление в социальных и экономических системах» (Минск, 2008 г.); «Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы» (Пинск, 2009 г.); «Управление в социальных и экономических системах» (Минск, 2009 г.); «Инновационные проблемы и перспективы развития правоприменительной деятельности» (Гродно, 2009 г.); «Теоретико-методологические и прикладные аспекты государственного управления» (Минск, 2010 г.). Результаты также обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и международного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь,

### **Опубликованность результатов диссертации**

По теме диссертации опубликовано 6 статей (3,9 авторских листа) в научных журналах, соответствующих пункту 18 Положения о присуждении



ученых степеней и присвоении ученых званий в Республике Беларусь, а также 12 публикаций (2,0 авторских листа) – в материалах международных и республиканских научно-практических конференций. Общий объем публикаций по теме диссертационного исследования составил 5,9 авторских листа.

### **Структура и объем диссертации**

Диссертация состоит из введения, общей характеристики работы, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений. Полный объем диссертации составляет 156 страниц, в том числе 4 приложения, расположенных на 15 страницах. Библиографический список включает 285 наименований, из них – 18 публикаций автора, и занимает 26 страниц.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** содержится обоснование актуальности темы диссертации, определяются степень ее разработанности и практическая значимость, а также показана необходимость проведения исследования в данной области.

**Первая глава** «Теоретико-правовые основы статуса общественных объединений» состоит из четырех разделов. *В первом разделе* «Аналитический обзор литературы по теме диссертации» автором проведен анализ исследований отечественных и зарубежных ученых по рассматриваемой теме, а также систематизация трудов ученых в области государственно-правового регулирования статуса общественных объединений по хронологическому признаку.

*Второй раздел* «Эволюция и определение понятия общественного объединения» посвящен комплексному исследованию понятия «общественное объединение». Рассмотрение точек зрения на понятие общественное объединение, которые появлялись в разные исторические периоды, позволило диссертанту выделить в эволюции данного понятия дореволюционный, советский и постсоветский периоды. Содержание рассматриваемого понятия менялось в зависимости от общественно-политического строя, места и роли общественных объединений в обществе, законодательной регламентации их деятельности, предоставляемых государством прав.

Отмечено, что общественные объединения являются одной из форм реализации права на объединение наряду с иными добровольными образованиями (фондами, республиканскими государственно-общественными объединениями, добровольными дружинами, органами территориального общественного самоуправления). Исследовав научные подходы к определению

понятия общественного объединения, положения нормативных правовых актов, определены юридически значимые признаки и правовая дефиниция общественного объединения. На основании положений законодательства автор считает необходимым определять общественные объединения как объединения граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства. Отмечено, что законодательство исходит из определения политических партий, религиозных организаций, профсоюзов как видов общественных объединений, при этом прочие общественные объединения, обозначены как «иные общественные объединения». Диссертантом сделан вывод о целесообразности закрепления понятия «общественная организация», позволяющего отграничить общественные объединения, на которые распространяет действие Закон «Об общественных объединениях», от политических партий, профсоюзов, религиозных организаций. С целью конкретизации используемых в законодательстве терминов предложено авторское определение понятие общественной организации. Проанализированы соотношение и целесообразность применения понятий «общественные объединения», «неправительственные организации» (НПО), «негосударственные объединения» (НГО), на основании чего сделан вывод о разной трактовке понятий «неправительственные организации», «негосударственные объединения» в международной и внутригосударственной практике. Также утверждается, что общественные объединения как субъекты публичного права, реализуя общественные интересы, являются юридическими лицами публичного права.

*В третьем разделе* «Система актов конституционного законодательства об общественных объединениях» рассмотрены основные этапы становления законодательства Республики Беларусь об общественных объединениях. Раскрывается система источников конституционных норм об общественных объединениях, в число которых включаются также международные договоры и иные международные документы, имеющие силу на территории государства. Анализ конституционных норм об общественных объединениях показал наличие единой целевой направленности данных актов законодательства, их взаимосвязь, что позволило сделать вывод о наличии системы источников конституционно-правового регулирования статуса общественных объединений.

*В четвертом разделе* «Понятие конституционно-правового статуса общественного объединения» рассмотрены имеющиеся в научной литературе мнения, проведен анализ категорий, являющихся базовыми для исследуемого понятия и находящиеся с ним в тесной взаимосвязи: «правовой статус», «конституционный статус», «конституционно-правовой статус». Подчеркивается, что социально-политическое значение общественных объединений находит свое отражение при исследовании их конституционно-правового статуса. Диссертантом обоснованно выделяется структура

конституционно-правового статуса общественных объединений, к элементам которой отнесены: конституционные права, законные интересы и обязанности, конституционно-правовые принципы образования и деятельности общественных объединений, конституционно-правовая ответственность и юридические гарантии. В качестве предстатусного элемента рассмотрена правосубъектность общественных объединений. Указывается, что правосубъектность общественных объединений в Республике Беларусь возникает с момента государственной регистрации объединения, т.е. одновременно с наделением их правами и обязанностями. Автором подчеркивается существенность и важность рассмотренных элементов для правового регулирования общественных объединений как субъекта публичных отношений и как института политической системы. Указывается также на недопустимость несоразмерного увеличения либо уменьшения объема того или иного элемента в структуре статуса. Сделан вывод о том, что конституционно-правовой статус общественных объединений в Республике Беларусь в настоящее время не подлежит градации на специальный и индивидуальный статусы.

**Вторая глава диссертации** «Содержание элементов конституционно-правового статуса общественных объединений» включает три раздела. *В первом разделе* «Конституционно-правовые принципы образования и деятельности общественных объединений» исследованы конституционно-правовые принципы как элемент структуры конституционно-правового статуса общественных объединений. Для более полной характеристики этой составляющей проанализированы различные трактовки понятия «правовые принципы», «конституционно-правовые принципы» в юридической литературе. Диссертантом раскрываются и конкретизируются принципы добровольности, самоуправления, законности, гласности, образования. Сделан вывод о том, что помимо указанных в Законе «Об общественных объединениях» создание и деятельность общественных объединений базируются на принципах равноправия и территориальности. Все рассмотренные принципы дифференцированы на принципы создания и принципы деятельности общественных объединений. При этом к принципам создания отнесены принципы законности, территориальности и добровольности, а к принципам деятельности – равноправия, самоуправления, гласности, и, также, законности и территориальности. Сформулировано авторское определение конституционно-правовых принципов образования и деятельности общественных объединений. Отмечена значимость конституционно-правовых принципов для нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также их взаимосвязь и взаимообусловленность.

*Во втором разделе* «Конституционные права и обязанности общественных объединений в Республике Беларусь» осуществлен комплексный анализ конституционных прав и обязанностей общественных объединений как центрального и наиболее значимого элемента их конституционно-правового статуса. Опираясь на общетеоретические понятия «статутное право», «субъективное право» и «субъективная обязанность», определено понятие, содержание и особенности конституционных прав и обязанностей общественных объединений как субъектов публичных правоотношений. На основе анализа положений Конституции Республики Беларусь и иных нормативных правовых актов выделяются и конкретизируются конституционные права и обязанности общественных объединений, которые, в зависимости от направлений деятельности, классифицированы на политические, экономические, социальные и культурные. Обоснована необходимость расширения прав и детализации обязанностей общественных объединений. Автором отмечено, что, исходя из целей, определенных в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г., требуют законодательного закрепления возможности для актуализации общественными объединениями социально значимых проблем, реализации интересов определенной части общества путем участия общественных объединений в процессе разработки и принятия государственных решений. Диссертантом внесены предложения по совершенствованию правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений.

*В третьем разделе* «Конституционно-правовая ответственность общественных объединений в Республике Беларусь» проанализированы конституционно-правовые аспекты юридической ответственности общественных объединений. Осуществлено краткое исследование общих понятий «конституционная ответственность», «конституционно-правовая ответственность». Сделан вывод о ретроспективном характере конституционно-правовой ответственности общественных объединений, раскрываются и конкретизируются ее отличительные признаки: основания и меры ответственности.

По мнению автора, к мерам ответственности общественных объединений необходимо отнести письменное предупреждение, приостановление деятельности, временный запрет деятельности, ликвидация, запрещение деятельности, а также временный запрет деятельности. Подчеркивается, что формальные нарушения не могут являться основаниями для ликвидации общественного объединения как крайней меры, применение которой должно быть направлено на устранение общественных структур, грубо нарушающих законодательство.

Автор обращает внимание на проблему разграничения ответственности индивидуальных субъектов (учредителей, членов) и коллективных, т.е. самих общественных объединений. С целью ее разрешения предложено внести в Закон «Об общественных объединениях» положение о том, что противоправные решения и действия должностных лиц высших органов общественных объединений и руководящих органов от имени общественных объединений влекут применение мер ответственности к общественному объединению.

В работе также подчеркивается, что, обладая большим потенциалом по степени влияния на общественные объединения, конституционно-правовая ответственность является институтом, который, с одной стороны, стимулирует активное, правомерное поведение общественных объединений, направленное на реализацию их функций, а с другой – направлен на применение санкций к нарушителям сложившихся конституционно-правовых отношений.

**Третья глава диссертации** «Проблемы совершенствования законодательства об общественных объединениях Республики Беларусь» посвящена рассмотрению возможных решений в сфере правового регулирования деятельности общественных объединений в Республике Беларусь. Исследован вопрос об участии в деятельности общественных объединений лиц с разной степенью активности. Сопоставляются содержание понятий «член общественного объединения» и «участник общественного объединения» на основе анализа положений законодательства Республики Беларусь, Российской Федерации, Украины. Автором сделан вывод о том, что помимо фиксированного членства в общественных объединениях необходимо на законодательном уровне урегулировать волонтерство как распространенную форму участия лиц в деятельности общественных объединений, регламентированную в нормативных правовых актах в настоящее время в недостаточной мере. Необходимым является также разграничение волонтерских и трудовых отношений. В отдельном Законе «Об организациях общественной пользы» диссертантом предложено определить понятия «волонтер», «волонтерская деятельность»; закрепить перечень прав, обязанностей, а также ответственность волонтеров; установить, что правовым основанием привлечения волонтеров организацией является заключенное между ними соглашение. Указано также на целесообразность законодательного закрепления права общественных объединений на привлечение волонтеров.

Исследованы формы взаимодействия государства и социально-значимых, полезных обществу объединений в Польше, Франции, России, Молдове. Отмечено, что общественные объединения в Республике Беларусь могут осуществлять деятельность, направленную на служение общественному благу или взаимным интересам членов. Выделение общественно-полезных объединений должно стать базой для нормативного закрепления в Республике

Беларусь преимуществ объединений, цели и методы деятельности которых направлены на служение общественному благу, что будет способствовать повышению активности таких объединений. Обоснована необходимость принятия Закона «Об организациях общественной пользы», в котором комплексно решались бы вопросы, связанные с регулированием отношений в данной области. В работе предложена авторская концепция проекта данного Закона.

Проанализированы формальные и материальные основания ограничения права на объединение в Республике Беларусь, отмечена необходимость соблюдения как формальных, так и материальных оснований конституционно-правовых ограничений права на объединение в Республике Беларусь. Выделены и рассмотрены нормы, регламентирующие порядок создания общественных объединений. Предложено при государственной регистрации общественных объединений установить требование по аналогии с общим порядком государственной регистрации юридических лиц. Данные меры позволят устранить формальные основания отказа в регистрации общественных объединений как факторы, не влияющие на их легитимность.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **Основные научные результаты диссертации**

1. Социально-политическое значение общественных объединений находит отражение в конституционно-правовом статусе, под которым предлагается понимать взаимосвязанные в единую систему конституционно-правовые принципы образования и деятельности общественных объединений, права и законные интересы, обязанности, ответственность и юридические гарантии, содержание которых базируется на системе актов национального и международного законодательства [14].

2. Реализация общественными объединениями прав и осуществление обязанностей, применение к ним мер ответственности базируются на конституционно-правовых принципах создания и деятельности общественных объединений, которые определяются диссертантом как общепризнанные, установленные позитивным правом (формально определенные), основополагающие требования, определяющие общие, устойчивые направления создания и деятельности общественных объединений,

выделяющие основное содержание государственно-правового регулирования деятельности данного института.

Анализ законодательства Республики Беларусь дает основания для вывода о том, что помимо указанных в Законе «Об общественных объединениях» принципов добровольности, самоуправления, законности, гласности, создание и деятельность общественных объединений базируются на принципах равноправия и территориальности. Все они дифференцируются на принципы создания и принципы деятельности общественных объединений. При этом к принципам создания относятся принципы законности, территориальности и добровольности, а к принципам деятельности – равноправия, самоуправления, гласности, а также, законности и территориальности.

В сфере действия указанных принципов находятся все общественные отношения, одной из сторон которых являются общественные объединения. Рассмотренные принципы в совокупности отражают все закономерности, определяющие как функционирование общественных объединений, так и нормотворческую деятельность [2; 17].

3. Ретроспективный анализ понятия «общественное объединение», составляющего теоретико-правовую основу категории «конституционно-правовой статус общественных объединений» показал, что содержание рассматриваемого понятия менялось в зависимости от общественно-политического строя, места и роли общественных объединений в обществе, законодательной регламентации их деятельности, предоставляемых государством прав. Эволюция данного понятия включает дореволюционный период (конец XIX в. – 1917 г.) (дефиниция включает в себя постоянство и общность цели, которая не состоит в получении прибыли); советский период (1917 г. – 1990-е годы) (для которого характерными признаками, включаемыми в понятие «общественное объединение», являются добровольность, самоуправляемость, достижение целей, определенных в уставе); постсоветский (1990-е годы – начало XX в.) (определение общественных объединений как элементов гражданского общества, расширение включаемых в понятие целей деятельности, акцент на соблюдение международных норм и принципов).

Провозглашение свободы деятельности общественных объединений является частным случаем свободы деятельности объединений в широком значении этого понятия. Реализация конституционного права на свободу объединений в Республике Беларусь может осуществляться в следующих формах: добровольные дружины, органы территориального общественного самоуправления, республиканские государственно-общественные объединения, фонды, общественные объединения. Основными критериями для их градации нами выделяются: цели создания и деятельности объединений, выполняемые

задачи, подчиненность государственным органам, наделение государственно-властными полномочиями.

Предлагается уточнить понятие «общественное объединение» с учетом основных признаков, определив его как добровольное негосударственное самоуправляемое некоммерческое объединение граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, создаваемое и действующее на основе общности интересов в установленном законодательстве порядке для реализации законных прав. Действующие в общественных интересах, они определяются диссертантом как юридические лица публичного права. При этом считаем необходимым подчеркнуть, что в целях логического согласования и устранения противоречивости в применении термина «граждане» общественные объединения определяются как объединения граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства.

С целью конкретизации используемых в законодательстве терминов и понятий предлагается наряду с политическими партиями, религиозными организациями, профессиональными союзами как вид общественных объединений выделить общественные организации, которые законодательство на сегодняшний день именуется «иными объединениями», и закрепить следующее определение понятия «общественная организация»: «Общественной организацией является общественное объединение, члены которого на основе общности интересов совместно реализуют гражданские, социальные, культурные и иные права (за исключением защиты трудовых, социально-экономических прав, удовлетворения религиозных потребностей, выявления и выражения политической воли). Для установления единообразия и согласования правовых норм предлагается также внести изменения в ст. 1 Закона «О профессиональных союзах» установив, что профессиональный союз (профсоюз) является добровольным общественным объединением [1; 8].

4. Конституционно-правовая ответственность общественных объединений имеет только ретроспективный характер и требует узкого понимания. Под конституционно-правовой ответственностью общественных объединений следует понимать их обязанность отвечать за несоответствие своей деятельности предписаниям конституционно-правовых норм в виде применения к ним следующих санкций: письменное предупреждение, приостановление деятельности, ликвидация, запрещение деятельности, а также временный запрет деятельности с последующей принудительной ликвидацией. Предлагается закрепить дефиницию «временный запрет деятельности» как самостоятельную конституционно-правовую санкцию, которая имеет свои основания, цели и процедуру применения.

С целью согласования норм Закона «Об общественных объединениях» и Закона «О противодействии экстремизму» предлагается:



1) часть первую ст. 26 Закона «Об общественных объединениях» после слов «приостановление деятельности общественного объединения, союза» дополнить словами «временный запрет деятельности общественного объединения, союза»;

2) дополнить Закон «Об общественных объединениях» нормой, конкретизирующей применение и порядок временного запрета деятельности на основании нарушения Закона «О противодействии экстремизму», одновременно внося изменения в ст. 11 данного Закона, касающиеся ответственности общественных объединений. Норма должна предусматривать условия применения санкции: основания, сроки, возможность применения только в судебном порядке.

Предлагается также дополнить Закон «Об общественных объединениях» положением следующего содержания: «Решения и действия должностных лиц высших органов общественных объединений и руководящих органов от имени общественных объединений, которые противоречат законодательству и уставу, влекут применение к общественному объединению мер ответственности» [4; 9; 15; 16].

5. Применение мер ответственности к лицам за воспрепятствование законной деятельности общественных объединений, повлекшее существенное нарушение их прав и законных интересов, а также разработка эффективной системы юридических гарантий требуют выделения и четкого конструирования прав и обязанностей общественных объединений. С этой целью предлагается внести дополнение в ст. 22 Закона, включив в нее положение о праве общественных объединений на обращение в Конституционный Суд с инициативой о проверке решений местных Советов депутатов нормативного характера, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающих или нарушающих их права, свободы и законные интересы.

Кроме того, необходимо дополнить Закон положением о правах общественных объединений, связанных с их активным взаимодействием как институтов гражданского общества с органами государственной власти: право на участие в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объемах, предусмотренных законодательством, право на действия по защите прав и свобод. Взаимодействие общественных объединений с государственными органами может осуществляться в следующих формах: 1) общественная оценка эффективности проектов нормативных правовых актов; 2) создание общественных советов; 3) публичные слушания.

Целесообразно закрепить в отдельной статье Закона «Об общественных объединениях» следующие обязанности общественных объединений: осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством

Республики Беларусь и уставом; обеспечивать возможность осуществления контролирующими и регистрирующими органами своих полномочий при проверке деятельности общественных объединений; предоставлять гражданам Республики Беларусь возможность ознакомления с информацией, связанной с деятельностью общественных объединений, затрагивающей права и законные интересы граждан; содействовать избирательным комиссиям в осуществлении ими своих полномочий, предоставлять необходимые для их работы сведения и материалы.

Необходимо также активно развивать практику внесения уполномоченными органами предложений о проверке конституционности нормативных правовых актов на основании обращений заинтересованных лиц, в том числе общественных объединений [3].

6. Общественные объединения в Республике Беларусь могут осуществлять деятельность, направленную на служение общественному благу или взаимным интересам членов. Для нормативного закрепления преимуществ объединений, деятельность которых является социально значимой, предлагается дифференцировать общественные объединения (и некоммерческие объединения в целом) на объединения взаимной и общественной пользы. В перечень социально значимых целей предлагается включить следующие виды: поддержка или защита людей с физической или умственной инвалидностью; благотворительность; гражданские свободы и права человека; защита потребителей; культура; экология или защита окружающей среды; образование, профессиональная подготовка и просвещение; здоровье и физическое благополучие; медицинская помощь; защита детей, молодежи и социально незащищенных граждан; наука; социальное или экономическое развитие; социальное обеспечение. Нормативно-правовое оформление данного вида объединений предлагается осуществить, придав общественному объединению (и иным некоммерческим организациям) статус общественно-полезной путем принятия Закона «Об организациях общественной пользы». Данным Законом предлагается установить: 1) основания присвоения организации статуса общественно-полезной, 2) органы, наделенные полномочиями в данной сфере, 3) права, льготы и преимущества организаций, наделенных таким статусом. Некоммерческим организациям со статусом общественно-полезных предлагается предоставить преимущества в виде фискальных льгот, предоставления льгот и поддержки при осуществлении самой общественно-полезной деятельности (финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка), сотрудничества при выполнении государственных программ в сфере деятельности объединения, сотрудничества в социальной сфере, в том числе размещение государственных заказов. Данный

результат отражен автором в разработанной Концепции проекта Закона «Об организациях общественной пользы» [5; 7].

7. С целью законодательного закрепления деятельности лиц в форме волонтерства Законом «Об организациях общественной пользы» предлагается:

1) следующие определения понятий: волонтер – физическое лицо, добровольно и на безвозмездной основе осуществляющее деятельность в общественно-полезных целях в рамках привлекающей организации в соответствии с законодательством; волонтерская деятельность – добровольная деятельность физических лиц, осуществляемая на безвозмездной основе в форме общественно-полезного труда в интересах сообщества или группы лиц, за исключением лиц, связанных семейными, дружескими или соседскими отношениями, а также в интересах коммерческих организаций и политических партий;

2) закрепить перечень прав, обязанностей волонтеров, а также предусмотреть их ответственность;

3) установить, что правовым основанием привлечения волонтеров к деятельности является соглашение, заключенное организацией с волонтером, включив в комплекс предлагаемых норм следующее положение: «Некоммерческая организация, привлекающая волонтера, обязана заключить с волонтером соглашение в письменной форме. В соглашении должны быть указаны объем, сроки, условия выполнения работ, условия прекращения волонтерской деятельности, порядок, размер и условия оплаты понесенных волонтером расходов, покрытие убытков, которые волонтер может нанести третьим лицам во время осуществления деятельности, другие права и обязанности сторон».

Предлагается также дополнить Закон «Об общественных объединениях» статьей следующего содержания: «Общественные объединения для выполнения своих уставных задач могут привлекать волонтеров (добровольцев) в порядке, предусмотренном законодательством».

Данное положение создает предпосылки для комплексного правового регулирования участия в деятельности общественных объединений лиц с разной степенью активности [6].

## **Рекомендации по практическому использованию результатов**

Теоретические положения и выводы, полученные диссертантом, могут быть использованы для проведения дальнейших исследований конституционно-правовых аспектов функционирования общественных

объединений, в правотворческой деятельности в целях совершенствования законодательства в названной сфере. Положения работы могут быть также использованы в процессе подготовки учебников и учебных пособий, при преподавании дисциплин «Конституционное право Республики Беларусь», «Теория государства и права», а также некоторых разделов и тем учебных дисциплин «Основы права», «Политология» и др.

Возможность практического применения полученных результатов в правотворческой деятельности подтверждается актом Министерства юстиции Республики Беларусь о возможном практическом использовании результатов диссертации в подготовке нормативного правового акта от 14 марта 2011 г., справкой Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации от 21 января 2011 г., а также актом о практическом использовании результатов диссертации в учебном процессе УО «Полесский государственный университет» от 16 ноября 2010 г.

## СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ СОИСКАТЕЛЯ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

### *Статьи в научных изданиях, включенных в перечень изданий для опубликования результатов диссертационных исследований ВАК Республики Беларусь*

1. Гакало (Янковская), Е.В. Общественные объединения как субъекты права: понятие и сущность / Е.В. Гакало // Экономика и управление. – 2007. – № 4 (12). – С. 106–110.
2. Гакало (Янковская), Е.В. Конституционно-правовые принципы образования и деятельности общественных объединений / Е.В. Гакало // Юридический журнал. – 2009. – № 1. – С. 13–17.
3. Гакало (Янковская), Е.В. Конституционные права и обязанности общественных объединений в Республике Беларусь / Е.В. Гакало // Право.by. – 2009. – № 3. – С. 34–40.
4. Гакало (Янковская), Е.В. Конституционно-правовая ответственность общественных объединений в Республике Беларусь / Е.В. Гакало // Гуманітарна-эканамічны веснік. – 2009. – № 2. – С. 67–76.
5. Гакало (Янковская), Е.В. Правовое регулирование форм взаимодействия общественных объединений и государства в Республике Беларусь / Е.В. Гакало // Право.by. – 2010. – № 3. – С. 58–64.
6. Гакало (Янковская), Е.В. Правовое регулирование волонтерской деятельности в Республике Беларусь как формы реализации права на объединение / Е.В. Гакало // Проблемы управления. – 2010. – № 4(37). – С. 118–122.

### *Материалы международных и республиканских конференций и тезисы докладов*

7. Гакало (Янковская), Е.В. Правовое регулирование деятельности общественных объединений / Е.В. Гакало // Государственное управление в Республике Беларусь и за рубежом : материалы респ. науч.-практ. конф. молодых ученых, Минск, 10 апр. 2003 г. / Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь ; под ред. И.И. Гончаренка. – Минск, 2004. – С. 151–152.
8. Гакало (Янковская), Е.В. Общественное объединение: понятие и признаки / Е.В. Гакало // Основы государственного управления : материалы респ. науч.-практ. конф. молодых ученых, Минск, 22 апр. 2004 г. / Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь ; под ред. И.И. Гончаренка. – Минск, 2004. – С. 145–147.

9. Гакало (Янковская), Е.В. Некоторые аспекты конституционно-правовой ответственности общественных объединений / Е.В. Гакало // Основы государственного управления : материалы респ. науч.-практ. конф. молодых ученых, Минск, 12 апр. 2005 г. / Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь ; под ред. И.И. Гончаренка. – Минск, 2005. – С. 172–174.

10. Гакало (Янковская), Е.В. Некоторые аспекты допустимых ограничений конституционного права на объединение / Е.В. Гакало Перспективные разработки науки и техники – 2006 : материалы II Междунар. науч.-практ. конф., Днепропетровск, 16–30 нояб. 2006 г. / редкол.: С.В. Екимов [и др.]. – Днепропетровск, 2006. – С. 33–35.

11. Гакало (Янковская), Е.В. Реализация конституционного права на объединение как условие формирования гражданского общества / Е.В. Гакало // Права человека в XXI веке: состояние, реализация, механизмы защиты : материалы респ. науч.-практ. конф., Брест, 8 дек. 2006 г. / Брест. гос. ун-т ; редкол.: Е.В. Скакун (отв. ред.) [и др.]. – Брест, 2006. – С. 79–80.

12. Гакало (Янковская), Е.В. Система конституционно-правовых норм об общественных объединениях в Республике Беларусь и в Российской Федерации / Е.В. Гакало // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 13–14 апр. 2007 г. / Гродн. гос. ун-т ; редкол.: И.Э. Мартыненко (отв. ред.) [и др.]. – Гродно, 2007. – С. 71–72.

13. Гакало (Янковская), Е.В. Международные документы в системе источников норм об общественных объединениях / Е.В. Гакало // Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Пинск, 15–17 апр. 2008 г. / Нац. банк Респ. Беларусь [и др.] ; редкол.: К.К. Шебеко [и др.]. – Пинск, 2008. – С. 172–173.

14. Гакало (Янковская), Е.В. Понятие конституционно-правового статуса общественных объединений / Е.В. Гакало // Управление в социальных и экономических системах : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2–6 июня 2008 г. / Мин. ин-т упр. ; редкол.: Н.В. Суша (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2008. – С. 334–335.

15. Гакало (Янковская), Е.В. Позитивный и ретроспективный аспекты конституционно-правовой ответственности общественных объединений / Е.В. Гакало // Устойчивое развитие экономики: состояние, проблемы, перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Пинск, 23–24 апр. 2009 г. : в 2 ч. / Нац. банк Респ. Беларусь [и др.] ; редкол.: К.К. Шебеко [и др.]. – Пинск, 2009. – Ч. 1. – С. 9–10.

16. Гакало (Янковская), Е.В. Основания и меры конституционно-правовой ответственности общественных объединений / Е.В. Гакало //

Управление в социальных и экономических системах : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 30–31 мая 2009 г. / Мин. ин-т упр. ; редкол.: Н.В. Суша (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2009. – С. 375–376.

17. Гакало (Янковская), Е.В. Регулятивное воздействие конституционно-правовых принципов создания и деятельности общественных объединений / Е.В. Гакало // Инновационные проблемы и перспективы развития правоприменительной деятельности : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 27–28 марта 2009 г. / Гродн. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Зорин (отв. ред.) [и др.]. – Гродно, 2009. – С. 251–252.

18. Гакало (Янковская), Е.В. Вопросы легитимации деятельности общественных объединений в Республике Беларусь / Е.В. Гакало // Теоретико-методологические и прикладные аспекты государственного управления : материалы респ. науч.-практ. конф. молодых ученых, аспирантов и студентов, Минск, 26–27 марта 2010 г. : в 2 ч. / Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь ; под ред. В.А. Богуша. – Минск, 2010. – Ч. 1. – С. 314–318.

## РЭЗІЮМЕ

**Янкоўская Алена Васільеўна**

### **Канстытуцыйна-прававы статус грамадскіх аб'яднанняў у Рэспубліцы Беларусь**

Ключавыя словы: грамадскае аб'яднанне, канстытуцыйна-прававы статус грамадскага аб'яднання, канстытуцыйна-прававыя прынцыпы стварэння і дзейнасці грамадскіх аб'яднанняў, канстытуцыйна-прававая адказнасць грамадскіх аб'яднанняў, канстытуцыйныя правы і абавязкі грамадскіх аб'яднанняў, добраахвотніцкая дзейнасць, арганізацыі грамадскай карысці.

Мэта дысертацыйнай працы: комплексны аналіз канстытуцыйна-прававога статусу грамадскіх аб'яднанняў, а таксама распрацоўка і абгрунтаванне прапаноў, накіраваных на ўдасканаленне заканадаўства ў сферы, якая даследуецца.

У метадалагічную аснову вырашэння пастаўленых задач дысертацыйнага даследавання, якое прадстаўлена, аўтарам пакладзены сістэмны падыход. Дысертантам прыменены універсальны дыялектычны метады навуковага пазнання, а таксама прыватна-навуковыя метады: фармальна-юрыдычны, лагічны, параўнальны, сацыялагічны і іншыя метады навуковага пазнання.

Прадстаўленае дысертацыйнае даследаванне выканана аўтарам самастойна і з'яўляецца першай спробай комплекснага даследавання канстытуцыйна-прававога статусу грамадскіх аб'яднанняў у Рэспубліцы Беларусь.

Тэарэтычныя палажэнні і вывады прадстаўленага дысертацыйнага даследавання могуць быць выкарыстаны ў праватворчай дзейнасці ў мэтах удасканалення заканадаўства ў названай сферы, у практычнай дзейнасці грамадскіх аб'яднанняў. Палажэнні дысертацыі могуць быць выкарыстаны ў далейшых навуковых даследаваннях у гэтай галіне, а таксама ў працэсе падрыхтоўкі вучэбнай літаратуры, у навучальным працэсе пры выкладанні спецыяльных, вучэбных дысцыплін «Канстытуцыйнае права», «Асновы права» і г.д.



## РЕЗЮМЕ

**Янковская Елена Васильевна**

### **Конституционно-правовой статус общественных объединений в Республике Беларусь**

Ключевые слова: общественное объединение, конституционно-правовой статус общественного объединения, конституционно-правовые принципы создания и деятельности общественных объединений, конституционно-правовая ответственность общественных объединений, конституционные права и обязанности общественных объединений, волонтерская деятельность, организации общественной пользы.

Цель диссертационной работы: комплексный анализ конституционно-правового статуса общественных объединений, а также разработка и обоснование предложений, направленных на совершенствование законодательства в исследуемой сфере.

В методологическую основу решения поставленных задач представленного диссертационного исследования автором положен системный подход. Диссертантом применен универсальный диалектический метод научного познания, а также частно-научные методы: формально-юридический, логический, сравнительный, социологический и другие методы научного познания.

Представленное диссертационное исследование выполнено автором самостоятельно и является первой попыткой комплексного исследования конституционно-правового статуса общественных объединений в Республике Беларусь.

Теоретические положения и выводы представленного диссертационного исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности в целях совершенствования законодательства в названной сфере, в практической деятельности общественных объединений. Положения работы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях в данной области, а также в процессе подготовки учебной литературы, в учебном процессе при преподавании спецдисциплин, учебных дисциплин «Конституционное право», «Основы права» и т.п.

## **SUMMARY**

**Yankouskaya Alena Vasilieuna**

### **Constitutional and legal status of public associations in the Republic of Belarus**

Keywords: voluntary association, the constitutional and legal status of public associations, constitutional and legal principles of creation and activity of public associations, constitutional and legal responsibility of public associations, constitutional rights and responsibilities of voluntary associations, volunteering, organizing the public convenience.

The aim of the thesis: a comprehensive analysis of constitutional and legal status of public associations, as well as the development and support proposals intended for improving the legislation in the researched field.

The systematic approach of the methodology of the thesis has been founded by the author to make a solution to the assigned tasks. The universal dialectic method of scientific knowledge was applied, as well as the range of private-scientific methods such as the formal-legal, logical, comparative, sociological, and other scientific methods.

The presented thesis is an independent research that has been carried out by the author. It is the first effort to do an integrated study of the constitutional and legal status public associations in the Republic of Belarus.

The theoretical statements and conclusions of the thesis research can be used in the law-making to improve the legislation in the pointed field and in the practical activity of public associations. The statements of the work can be used in further research in this area, in the preparation of textbooks; in the teaching some branches of learning as well as the course of constitutional law, foundations of law etc.