

ПОНЯТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Влада ЛЫСЕНКО,
доктор права
Доцент кафедры публичного права
Комратского государственного университета

Аннотация: В статье анализируется право на объединение, закрепленное в Конституции Республики Молдова, которое рассматривается с позиций конституционного и гражданского правоприменения. Автор констатирует включение общественных объединений в сферу действия гражданского законодательства лишь постольку, поскольку они становятся участниками имущественных правоотношений или если они нуждаются в гражданско-правовой защите.

В статье даётся статистика общественных объединений, общая характеристика гражданского общества, а также анализ нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность общественных институтов в Республике Молдова. В статье делается обоснованный вывод о необходимости выработки концептуального подхода к формированию системы некоммерческих организаций, которую необходимо проводить одновременно с совершенствованием законодательства о юридических лицах.

Ключевые слова: право на объединение, общественные организации, гражданское общество, права человека, юридические лица.

Rezumat: Articolul analizează dreptul de asociere, prevăzut de Constituția Republicii Moldova, care este analizat din punctul de vedere al aplicării constituționale și civile. Autorul constată includerea asociațiilor obștești în domeniul de aplicare al dreptului civil numai în măsura în care acestea devin proprietari sau în cazul în care au nevoie de protecție civilă și de drepturi.

Articolul prezintă statistica asociațiilor obștești, o caracteristică generală a societății civile, precum și o analiză a cadrului legislativ și de reglementare care stabilește activitățile instituțiilor publice din Republica Moldova. Articolul prezintă o concluzie rezonabilă cu privire la necesitatea unei abordări conceptuale pentru formarea unui sistem de organizații necomerciale, care trebuie să se desfășoare simultan cu o desăvârșire a legislației.

Cuvinte cheie: dreptul de asociere, organizații non-guvernamentale, societatea civilă, drepturile omului, persoane juridice.

Тему конституционно-правового регулирования права на объединение, а также 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 и международных неправительственных организаций для обеспечения условий свободного развития человека, формирования гражданского общества в соответствии с конституционными и международными принципами и равенства 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 институтов.

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.

Сложность исследования понятия общественных объединений связана с тем, что оно используется 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.

Конституционное право непосредственно закрепляет право каждого на объединение и регулирует соответственно конституционно–правовой статус общественных объединений. Административное право определяет деятельность общественных объединений в плане их подчинения общему правовому режиму в сфере государственного управления, обеспечения законности их задач и функций, регламентирует взаимоотношения с органами исполнительной власти. Осуществление определенных контрольных функций государства в отношении деятельности общественных объединений регулируется нормами финансового, трудового, экологического права. Гражданское законодательство отражает правовое положение организационно-правовых форм всех некоммерческих организаций. Международное право выделяет признаки международной неправительственной организации и определяет консультативный статус при международных межправительственных организациях, а также роль участника международных отношений.

Молдова (Республика Молдова) в соответствии с Конституцией, принятой парламентом 29 июня 1994 г., — суверенное и независимое, единое и неделимое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются (ст. 1).

Государство гарантирует всем гражданам страны, иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим на его территории, права и свободы, предусмотренные Конституцией Республики Молдова, другими законодательными актами, а также общепризнанными принципами и нормами международного права. Провозглашается также принцип разделения и взаимодействия властей — законодательной, исполнительной и судебной (ст. 6).

Государство гарантирует всем политическим партиям, общественно-политическим организациям и движениям, а также гражданам, действующим в рамках Конституции, равные возможности и права для беспрепятственного осуществления своей деятельности. Государство гарантирует реализацию социальных, экономических, культурных прав и политических свобод всем гражданам Республики Молдова, этническим и языковым группам.

Основной закон страны провозглашает, что конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в со-

ответствии с Всеобщей декларацией прав человека, международными договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова, и устанавливает приоритет международных норм по правам человека над внутренними нормами (ст. 4). На основании этого при отправлении правосудия судьи Республики Молдова могут непосредственно применять положения международного законодательства.

Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы и политические партии, закреплено в ст. 41 и 42 Конституции РМ. В целях регулирования общественных отношений, связанных с реализацией права лиц на объединение и определением принципов образования, регистрации, функционирования и прекращения деятельности общественных объединений, был принят Закон от 17 мая 1996 г. № 837-ХІІІ «Об общественных объединениях», [1]. Закон «Об общественных объединениях» называет четыре правовые формы общественных объединений (ст. 5): общественная организация; общественное движение; общественный фонд; ассоциации общественных объединений (ст. 9).

Гражданский кодекс Республики Молдова, [2] от 6 июня 2002 г. дает определение некоммерческой организации как юридического лица, преследующего иную цель, нежели извлечение прибыли (п. 1 ст. 180). Гражданский кодекс называет организационно-правовые формы некоммерческих организаций: ассоциация, фонд, учреждение (п. 2 ст. 180).

Если провести анализ существующего законодательства Молдовы, то можно выявить более десяти видов организационно-правовых форм существующих общественных объединений и некоммерческих организаций в РМ:

1. Общественные организации (Закон «Об общественных объединениях»).
2. Общественные движения (Закон «Об общественных объединениях»).
3. Союзы (ассоциации) общественных объединений (Закон «Об общественных объединениях»).
4. Фонды (Закон «О фондах» от 28 октября 1999 г.).
5. Частные учреждения (Гражданский кодекс от 6 июня 2002 г.).
6. Публичные учреждения (Гражданский кодекс от 6 июня 2002 г.).
7. Патронаты (Закон «О патронатах» № 976 от 11 мая 2000 г.).
8. Профсоюзы (Закон «О профессиональных союзах» от 7 июля 2000 г.).
9. Политические партии (Закон «О политических партиях» от 21 декабря 2007 г.).
10. Религиозные организации (Закон «О свободе совести, мысли и вероисповедания» от 11 мая 2007 г.).

Закон «Об общественных объединениях» однозначно позволяет иностранным гражданам и лицам без гражданства являться учредителями объединений и позволяет детям и несовершеннолетним становиться учредителями и членами юношеских и детских объединений. Ст. 11 Закона «Об общественных объединениях» гласит: «Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Молдова, могут учреждать общественные объединения на равных основаниях с гражданами Республики Молдова, если иное не предусмотрено законодательством об отдельных видах общественных объединений».

Учитывая общепризнанные принципы и нормы международного права и анализируя нормы молдавского законодательства об общественных объединениях, можно сделать вывод о том, что нормы Конституции Молдовы не закрепляют право на объединение в общественные объединения. Это ограничивает конституционное право иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории Молдовы, создавать политические партии и общественно – политические организации. На наш взгляд, статья 41 Конституции Республики Молдова 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 политический характер». Подобная концепция была заложена в Конституциях многих европейских государств (ст. 39 Конституции Италии, ст. 23 Конституции Греции, ст.43 Конституции Хорватии).

Закон «Об общественных объединениях» обходит вниманием определенные категории общественных объединений, например, такие как общественные движения, общественные организации и общественные институты. На самом деле, поправки в законодательство заставили многие объединения пересмотреть свой юридический статус. Движения без фиксированного членства должны были быть перерегистрированы в форме «объединения», т.е. установить фиксированное членство. Абсолютное большинство НПО, которые существовали в форме «общественной организации», должны были внести небольшие изменения в название, устав, печать и т.д., изменив слова «общественная организация» на «общественное объединение».

Более того, спорным, на наш взгляд, является определение общественного объединения, с обязательным условием фиксированного членства (ст. 5 Закона «Об общественных объединениях» РМ). Если «фиксированное членство» в какой-либо степени ограничивает возможность для физических лиц или юридических объединений вступать или покидать объединения, тогда это может быть расценено как нарушение свободы объединений. Если объединение должно регистрировать списки членов при

контролирующем органе на постоянной основе, такое требование может показаться навязчивым, чем необходимым.

Существуют ограничения по участию в работе руководящих органах общественных объединений. Статья 13(1) Закона требует, чтобы члены руководящих и контрольно-ревизионных органов объединения являлись физическими лицами с полной дееспособностью и проживающими на территории Республики Молдова. Требование проживания на территории страны ограничивает способность объединений приглашать в качестве членов руководящих органов иностранных экспертов. В зависимости от миссии объединения (например, объединение, которое работает по усовершенствованию международных связей), участие иностранцев может быть непосредственно связано с выполнением миссии организации. Более того, подобное ограничение потенциально нарушает свободу объединений, которая предполагает право учредителей в определении структуры внутреннего правления.

По вопросу общественно-полезной деятельности, Закон «Об общественных объединениях» определяет общественно-полезный статус как особый статус, доступный организациям с определенными характеристиками. Статьи 30-33 детально определяют процедуру сертификации организаций с общественно-полезным статусом. 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 остаются некоторые пробелы и недочеты. С одной стороны, статья 31(4) наделяет Сертификационную комиссию функциями надзора, однако, остается непонятным, как она осуществляет контроль за деятельностью организаций.

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.

Статья 32(2) ограничивает срок действия сертификата до трех лет. Это подразумевает необходимость перерегистрации каждые три года. Было бы более эффективно, чтобы сертифицированная организация предоставляла годовые отчеты и этим могла бы избежать необходимости перерегистрации.

В плане внутренней гармонизации законодательства Молдовы об общественных объединениях, стоит вопрос об унифицированном регулировании их статуса в Гагаузии. 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. Например, количество учредителей по Закону Гагаузии отличается от Закона Республики Молдова и составляет: «...не менее чем трёх граждан и/ или одного и более юридического лица общественных объединений» (ст.6). Статья 9 Закона Гагаузии называет пять организационно-правовых форм общественных объединений. Также сильно различаются требования по условиям содержания устава и регистрации общественных объединений.

Если учесть, что Закон Республики Молдова «Об общественных объединениях» 1996 г. предусматривает возможность действия на территории Молдовы республиканских, местных и международных общественных объединений, то явные несоответствия республиканского и местного законодательства могут существенно ограничить работу общественных объединений.

Сравнительный анализ имеющихся в юридической литературе определений термина «общественное объединение» и их роли в гражданском обществе позволил выявить концептуальные различия в доктринальном подходе и сделать вывод о целесообразности рассмотрения «общественного объединения» как одной из организационно-правовых форм реализации конституционного и международного закрепленного права человека на объединение. Общее между всеми общественными объединениями состоит в том, что все они, являясь формой реализации основных прав и свобод человека и гражданина, выступают одной из организационных форм демократии.

Сложность исследования понятия общественных объединений связана с тем, что оно используется 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.

Конституционное право непосредственно закрепляет право каждого на объединение и регулирует соответственно конституционно-правовой статус общественных объединений. Административное право определяет деятельность общественных объединений в плане их подчинения общему правовому режиму в сфере государственного управления, обеспечения законности их задач и функций, регламентирует взаимоотношения с органами исполнительной власти. Осуществление определенных контрольных функций государства в отношении деятельности общественных объединений регулируется нормами финансового, трудового, экологического права. Гражданское законодательство отражает правовое положение

организационно-правовых форм всех некоммерческих организаций. Международное право выделяет признаки международной неправительственной организации и определяет консультативный статус при международных межправительственных организациях, а также роль участника международных отношений.

Общественные объединения являются частью динамично развивающегося гражданского общества в Республике Молдова. Гражданское общество имеет свою, достаточно сложную внутреннюю структуру. Для него характерно наличие в основном не вертикальных, как в государстве, иерархических связей, а горизонтальных, главным образом невластных соединений. Последние весьма разнообразны и образуют, на наш взгляд, три слоя.

Первый слой - это, прежде всего, экономические отношения, основанные на экономическом плюрализме, многообразии форм собственности при соблюдении интересов личности и общества в целом. Второй слой - это социальные, культурные и духовные отношения, включающие семейно-родственные, этнические, религиозные и прочие устойчивые связи. Гражданское общество может основываться только на многообразной, разветвленной социальной структуре, отражающей все богатство и разнообразие интересов представителей различных социальных групп и слоев. Третий, верхний слой гражданского общества – общественно-политический. Это отношения, возникающие в связи с удовлетворением общественно-политических интересов и свобод путём участия в различного рода партиях, движениях, гражданских инициативах, объединениях. Именно этот слой гражданского общества включает в себя наиболее социально активные институты, тесно соприкасающиеся с государственно-политической системой общества (прежде всего политические партии).

Исходя из вышесказанного среди наиболее общих идей и принципов, лежащих в основе любого гражданского общества, независимо от специфики той или иной страны, на наш взгляд, можно назвать следующие:

- признание и защита естественных прав человека и гражданина;
- легитимность и демократический характер власти;
- равенство всех перед законом и правосудием, надежная юридическая защищенность личности;
- политический и идеологический плюрализм, наличие легальной оппозиции;
- гарантированная законом возможность каждого объединяться в общественные объединения по интересам и профессиональной принадлежности, свобода их деятельности, равенство перед законом;
- экономическая свобода, многообразие форм собственности, рыночные отношения;

- свобода создания и независимость деятельности средств массовой информации вне рамок государственной цензуры, ограниченная только законом;

- невмешательство государства в частную жизнь граждан, их взаимные обязанности и ответственность;

- эффективная социальная политика, обеспечивающая достойный уровень жизни людей;

- создание необходимых материальных и прочих условий для развития науки, культуры, образования и воспитания граждан, формирующих их как свободных, культурных, социально активных, ответственных перед законом членов общества;

- существование механизма, стабилизирующего отношения между государством и гражданским обществом (механизм консенсуса), и обеспечение безопасности функционирования последнего со стороны государственных органов;

- классовый мир, партнерство и национальное согласие.

Процесс становления гражданского общества находится в пропорциональной зависимости от участия в нем общественности. В юридической литературе подчеркнута связь гражданского общества с общественными объединениями, при этом в содержание понятия гражданского общества входят общественные объединения, которые выступают как определяющие компоненты характеристики этого общества.

Некоторые аспекты становления и развития гражданского общества в Республике Молдова затронуты в работах общего характера историков, юристов и политологов: Т. Кырнац «Конституционное право», А. Бородак «Основы государства и права РМ», В.М. Иванов «Власть, демократия и социальные контрасты», Г.К. Федоров «Теория государства и права», В.И. Аникин «Гражданское общество и правовое государство», А.Г. Нягова «Роль неправительственных организаций в становлении гражданского общества в полиэтничной Гагаузии», В.В. Теоса «Роль и вклад профсоюзов в преодолении экономического кризиса», Д.А. Шандру «Развитие социального партнерства в Республике Молдова: проблемы и решения», Б. Сосна «Путь к развитию: гражданское общество Молдовы» и многих других. Однако до настоящего времени нет специальных исследований по указанной проблеме.

Молдавские авторы характеризуют «гражданское общество» как совокупность «неприбыльных организаций, объединяющих энтузиастов-добровольцев, готовых преодолевать любые трудности в процессе реализации своей, как правило, необходимой обществу идеи. Они выполняют в обществе роль своеобразной информационно-сигнальной и регулирующей системы, которая позволяет воспитывать граждан, своевременно отслеживать социально-культурные процессы, вводить коррективы, снижающие

социальную напряженность», [3]. Гражданское общество, – «это устойчивая система социальных отношений и определяющих их общественных интересов, отражающих эти интересы идей и реализующих их организаций, возникающая на определенном, исторически обусловленном этапе развития социума и инкорпорированных в нем индивидов», [4].

В настоящее время в Республике Молдова зарегистрировано 9682 общественных объединений, а также 39 политических партий, [5]. 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).

По данным Управления юстиции Гагаузии за период с 1996 г. по 2000 г. количество зарегистрированных общественных объединений в регионе составило 66, а за период с 2001 по 2015 гг. их количество возросло более чем в 5 раз и составило 387 организаций, [6].

В Гагаузии общественные объединения создаются и действуют, прежде всего, в следующих целях: реализация и защита гражданских, экономических, социальных, культурных и иных законных прав и свобод; развитие общественной активности и самодеятельности граждан; удовлетворения профессиональных и любительских интересов граждан в области научного, технического, художественного творчества; охрана здоровья населения, привлечения его к благотворительной деятельности, вовлечения в занятия массовым спортом и физической культурой; проведение культурно-просветительной работы среди населения, охрана природы, памятников истории и культуры; патриотическое и гуманистическое воспитание, расширение международных связей, укрепление мира и дружбы между народами.

В Молдове существует множество специализированных общественных объединений: Национальный совет НПО Республики Молдова, Альянс активных НПО в области социальной защиты ребенка и семьи, Альянс организаций в помощь лицам с ограниченными возможностями, сеть НПО по вопросам ВИЧ/СПИДа, ИППП и наркомании, Альянс по борьбе с коррупцией, Форум женских организаций Республики Молдова, Политический клуб женщин 50/50 и многие другие.

Развитие гражданского общества стало национальным приоритетом, отраженным в официальных документах страны. В декабре 2005 были заложены основы для будущего сотрудничества с гражданским обществом посредством принятия «Концепции сотрудничества между парламентом и

гражданским обществом», [7]. Этот документ предусматривает комплексный подход во взаимодействии между двумя сторонами: экспертные советы в рамках постоянных парламентских комиссий, постоянные консультации и публичные слушания.

Следует отметить последние инициативы для поддержки общественных объединений и установления партнерских отношений между Правительством и неправительственным сектором. В частности, 28 сентября 2012 года была утверждена «Стратегия развития гражданского общества на 2012–2015 годы и план мероприятия по внедрению данной стратегии». Стратегия продолжает усилия, начатые в рамках предыдущей стратегии развития гражданского общества (на 2009–2011 годы), утвержденной Постановлением Парламента № 267-XVI от 11 декабря 2008 г.

Стратегия развития гражданского общества отражает обязательства Республики Молдова систематически поддерживать условия для быстрого и поступательного развития гражданского общества. Целью Стратегии является создание благоприятных условий для развития активного гражданского общества, способного внести свой вклад в поступательное развитие демократии в Республике Молдова, содействовать социальной сплоченности и развитию социального капитала.

Законодатели в определении термина «гражданское общество», приняли следующую формулировку: «некоммерческие структуры, волонтерские группы граждан, сформированные на местном, национальном или международном уровне для выявления проблем, представляющих общественный интерес. Полностью направляемые и создаваемые людьми с общими интересами, они предоставляют и осуществляют различные гуманитарные услуги и функции, представляют потребности граждан перед правительственными структурами, контролируют осуществление политик и программ, а также поддерживают участие гражданского общества на уровне сообщества».

Документ преследует внедрение трех главных целей: укрепление основы участия гражданского общества в разработке и мониторинге проведения публичной политики; продвижение и укрепление финансовой устойчивости гражданского общества; развитие активной гражданской позиции и волонтерства.

По инициативе Правительства Республики Молдова в 2010 году был создан Национальный совет по участию. Он создан при Правительстве Республики Молдова в качестве консультативного органа, без статуса юридического лица, как изъявление воли по признанию значимости компетенций и обеспечения участия гражданского общества и частного сектора в процессе разработки, внедрения, мониторинга, оценки и

пересмотра политик. Совет состоит из 30 членов, представителей организованных групп гражданского общества.

Данный орган действует «с целью развития и продвижения стратегического партнерства между органами публичной власти, гражданским обществом и частным сектором в целях укрепления демократии в Республике Молдова путем содействия коммуникации и участию заинтересованных сторон в идентификации и реализации стратегических приоритетов развития страны на всех этапах и создания институциональных основ и потенциала для обеспечения полного вовлечения заинтересованных сторон в процесс принятия решений».

Деятельность Совета сосредоточена на участии на всех этапах процесса стратегического планирования путем:

- информирования заинтересованных сторон о процессе разработки, мониторинга и оценки Национальной стратегии развития, стратегического документа по европейской интеграции, документа государственной политики, касающегося отношений Республики Молдова с Европейским Союзом, Стратегии реформы центрального публичного управления, других документов по стратегическому планированию;

- мониторинга согласования отраслевых или межотраслевых документов по стратегическому планированию с Национальной стратегией развития;

- проведения и представления независимых оценок воздействия политик на благосостояние граждан;

- способствования проведению публичных дебатов по стратегическим приоритетам развития страны;

- содействия согласованию документов по стратегическому планированию с программами технической помощи и оценке их воздействия;

- внесения проектов документов относительно и политик;

- мониторинга внедрения Закона № 239-XVI от 13 ноября 2008 г. о прозрачности процесса принятия решений;

- обеспечения постоянного и содержательного диалога между гражданским обществом, частным сектором, партнерами по развитию и Правительством;

- продвижения программ по укреплению потенциала заинтересованных сторон и центральных публичных органов по внедрению Закона о прозрачности процесса принятия решения, стратегическому и бюджетному планированию.

В рамках четвертого Форума общественных объединений был основан Национальный Совет НПО Молдовы. Это зонтичная организация, целью которой является создание благоприятных условий для устойчивого развития организаций гражданского общества путем вовлечения их в мониторинг и

обсуждение государственных политик, влияющих на работу общественных объединений. В 2008 году принят Этический Кодекс НПО, на основании которого формируют свои этические нормы.

В Молдове прослеживается положительная динамика в деятельности экологических организаций. Существует тенденция по развитию общественных неформальных платформ, каким является Форум Экологических НПО. В Стратегию «Молдова 2020» членами экологических организаций удалось внести свои предложения о защите окружающей среды.

Гражданское общество становится важным элементом демократического процесса в Молдове. Посредством общественных объединений оно предоставляет гражданам альтернативную возможность продвигать, наравне с политическими партиями и лоббистами, различные мнения и отстаивать разнообразные интересы в процессе принятия решений. Особое место во взаимодействии общественных объединений и власти занимает сфера законотворческого лоббирования. Различные формы участия – кампании по защите общественных интересов, лоббирование целых законопроектов и поправок к ним – вошли в практику деятельности общественных структур в Молдове. Многие общественные объединения участвовали в разработке Закона о местном публичном правлении, Законе о региональном развитии и национальной стратегии децентрализации.

Представительство Международного Фонда Предвыборных Систем «IFES-Moldova» и Ассоциация «АДЕПТ», вместе с другими представителями гражданского общества способствовали принятию Кодекса о выборах.

Многие общественные объединения обладают хорошим опытом сотрудничества с профильными министерствами. Например, Коалиция по продвижению закона о волонтерской деятельности и Национальный совет молодежи Молдовы инициировали долгосрочные программы в партнерстве с Министерством молодежи и спорта и Министерством просвещения Республики Молдова.

В 2001 году создана неформальная платформа НПО «Социальная сеть», работающая в социальной области. В ноябре 2007 подписан Меморандум о сотрудничестве между Министерством социальной защиты, семьи и ребенка Республики Молдова и Социальной сетью. В результате плодотворного сотрудничества и обсуждения социальных проектов, Молдова ускорила процедуру ратификации Конвенции о правах инвалидов, утвердила Стратегию социальной интеграции людей с ограниченными возможностями и приняла Закон «О социальной Интеграции людей с ограниченными возможностями». Представители гражданского общества участвовали также в разработке законопроекта по предупреждению и борьбе с насилием в семье. Сеть СПИД продвинула Закон о профилактике ВИЧ/СПИД, посредством которого запрещала все формы дискриминации.

Международный Центр Защиты и Продвижения Прав Женщин «La Strada», в партнёрстве с Миссией Международной организации по миграции в Молдове, приняли участие в создании Национальной Стратегии по защите и помощи жертвам и потенциальным жертвам трафика людей.

Национальный Совет Молодёжи Молдовы сыграл значительную роль в утверждении Национальной Стратегии для молодёжи 2009–2013, Национальной Стратегии развития молодежного сектора 2020, Плана действий по ее реализации, а также в принятии Закона «О волонтерстве» 2010. Также, силами организации гражданского общества был пролоббированы: Закон «Об обеспечении равенства» и Закон «Об аккредитации поставщиков социальных услуг». Были предложены принципы реформирования прокуратуры, идея о гендерном равенстве.

В начале 2000 года появляются первые Ассоциации производителей сельхозпродукции, внёсшие огромный вклад в создание существующей сегодня правовой базы, включая регулярные поправки в Налоговый кодекс РМ. Они инициировали и участвовали в разработке, в том числе, таможенного кодекса и документов, защищающих отечественных производителей; пролоббировали открытие линий микрокредитования, приняли участие в создании Стратегии развития малых и средних предприятий, пролоббировали Закон «Об авторском праве и смежных правах».

В течение двух десятилетий общественными организациями была предложена серия проектов по региональному и местному развитию. Помимо этого они сыграли большую роль в налаживании отношений между экономическими агентами и местной публичной администрации.

Становление гражданского общества Молдовы происходит в контексте продолжающихся дискуссий о путях его взаимодействия с государством в новых политических и экономических условиях.

По мнению некоторых ученых, особенность и сложность этого процесса состоит в переживаемом кризисе, конфронтации между лидирующими партиями, в переходе от советского менталитета граждан к «роевропейскому» курсу становления общества, [8].

Другие общественные деятели считают необходимым условием для формирования полноценного гражданского общества в Молдове – это развитие национальной идеи, связанной с европейской интеграцией.

Ряд исследователей, [9] называют другие препятствия в процессе формирования гражданского общества в Республики Молдова:

1. слабая правовая защита граждан и ассоциаций;
2. раздробленность социума на бедных и богатых,
3. недостаточно сформированная прослойка среднего класса;

4. существование разных противоборствующих «национальных идей» в рамках одного государства, одного гражданского общества;

5. отсутствие ясно выраженной идентификации индивидов с соответствующими группами препятствуют формированию гражданских объединений, организации групповых действий и т.д.;

6. пассивность и низкий уровень участия и заинтересованности граждан в общественно-политической жизни;

7. слабое, не эффективное, а зачастую безрезультатное воздействие организаций гражданского общества на структуры власти;

8. снижение уровня доверия населения к государственным структурам;

9. недостаточная выраженность интегративных, объединяющих культурных ценностей (доверие, солидарность, согласие, социальная ответственность, уважение к жизни, личности, достоинству и др.);

10. пассивность и низкий уровень (как количественно, так и качественно) участия граждан в общественно-политической жизни;

11. слабое и не эффективное воздействие организаций гражданского общества на структуры власти;

12. наличие большого количества фрагментарных образований, существующих только на бумаге.

Стоит отметить, что молдавские общественные объединения сталкиваются еще с рядом проблем, затрудняющих динамику развития всего сектора. Среди них – относительно низкое доверие со стороны общества, определенная изолированность. На наш взгляд, актуальным является вопрос о необходимости в социальном договоре и позволяющем общественным организациям мыслить коллективно. Это может стать толчком для новых межсекториальных отношений, которые смогут выразить коллективную волю и приведут к устойчивому развитию Молдовы.

По нашему мнению, незначительное участие гражданского общества в процессе принятия решений обусловлено рядом причин, таких как: недоработки законодательного порядка по обеспечению прозрачности процесса принятия решений; ограниченные возможности участия организаций гражданского общества в процессе принятия решений; пробелы системы образования в части формирования демократической гражданственности; уровень социально-экономического развития и, как следствие, – отсутствие активного и заинтересованного в общественном участии среднего класса.

Финансовая устойчивость остается главной проблемой общественного сектора Молдовы. Государство предоставляет некоторые налоговые послабления, но не помогает финансово общественному сектору. Организации гражданского общества Молдовы чрезмерно зависимы от

внешних источников финансирования. По данным исследований в этой области, бюджеты неправительственных организаций на 80–95% состоят из ресурсов внешних доноров. По оценкам, большая часть финансовых ресурсов общественных объединений формируется за счет грантов (92%), тогда как доходы от платных услуг составляют 6% бюджетов неправительственных организаций, а «прочие источники», такие как членские взносы, пожертвования, составляют приблизительно 2%. Ситуация обстоит иная в ряде европейских стран, в том числе в Румынии, Польше, Венгрии, Чехии, Словакии, где большая часть финансовых ресурсов общественных объединений, около 43%, формируется за счет самогенерирующихся доходов, в том числе за счет членских взносов, хозяйственной деятельности, платных услуг, дохода от инвестиционной деятельности. В указанных странах поддержка публичного сектора является существенным источником доходов и составляет около 35%. За этой категорией следуют частные благотворительные источники (22%), в том числе налоговые льготы для частных экономических агентов, индивидуальные налоговые льготы, вклад волонтеров, [10].

В настоящее время в Молдове существуют несколько программ грантов в рамках отдельных министерств, но не существует центральной поддержки неправительственных организаций. Так, в рамках Министерства окружающей среды действует Экологический фонд, который собирает средства для поддержки мер по охране окружающей среды и реконструкции экосистем, в том числе путем оказания финансовой поддержки неправительственным экологическим организациям в рамках специальной программы грантов для проектов по охране окружающей среды. Соответствующим образом и в рамках Министерства молодежи и спорта успешно действует схема поддержки осуществляемых молодежными НПО программ и проектов для молодежи.

Организациям следует разнообразить механизмы взаимодействия с разными социальными группами. Альтернативным источником для местных НПО, предоставляющих социальные услуги, могут стать пожертвования от соотечественников, работающих за границей и у которых тут остались дети, родители и родственники, нуждающиеся в уходе.

По мнению экспертов, эффективнее привлекать средства молдавским организациям поможет принятый в 2014 году «закон о проценте на благотворительность», принятый в Молдове в рамках «Стратегии развития гражданского общества 2012-2015». В соответствии со Стратегией, было предложено новое положение Налогового кодекса, позволяющее физическим лицам направлять 2% от подоходного налога общественным объединениям. Согласно подсчетам, Закон о 2% позволил в 2014 году направить 44 миллиона леев, а в 2015 году 100 миллиона леев - в неправительственный

сектор. Данное положение применяется с 2014 года для юридических лиц, и с 2015 года оно вступило в силу для физических лиц.

На наш взгляд, создание определенных механизмов для обеспечения финансовой стабильности общественных объединений потребует усиления следующих мер:

- прямое и косвенное публичное финансирование – налоговые льготы/освобождения, гранты, бюджетные субсидии, целевые гранты для общественной пользы, договоры по предоставлению определенных социальных услуг;

- частная благотворительность – налоговые льготы для доноров, в том числе вычитаемые пожертвования, направление одного процента подоходного налога налогоплательщика;

- формирование собственных доходов путем установления благоприятной среды для осуществления экономической деятельности, налоговые льготы для социального предпринимательства и т.д.

По всей вероятности, в Молдове тоже придется особое внимание уделить принципам сотрудничества между органами власти и гражданским обществом, в частности, следующим:

- Гражданская активность и вовлеченность. В данном контексте – это добровольное участие граждан в публичной жизни и в процессе решения проблем местного сообщества, что является важным компонентом демократического общества. Органы публичной власти поддерживают гражданскую активность путем создания благоприятной правовой базы, информирования общественности о своей деятельности, вовлечения общественных объединений в процесс планирования и реализации решений.

- Доверие. Открытое и демократическое общество основывается на честном взаимодействии между субъектами и секторами публичной, частной и некоммерческой деятельности. Хотя НПО и органы публичной власти играют различные роли, их общая цель – улучшение жизни людей – может быть достигнута лишь на основе доверия, которое подразумевает прозрачность, уважение и взаимное доверие.

- Партнерство между общественными объединениями и органами публичной власти. Это способствует активному вовлечению и установлению ответственности таким образом, чтобы проблемы общества решались как можно эффективнее. Прозрачность деятельности публичных институтов создает и содействует повышению общественного доверия, укрепляет их легитимность. Органы публичной власти, понимая важность вовлечения общественных структур в решение проблем местных сообществ, способствуют развитию существующих механизмов сотрудничества.

- Ответственность, прозрачность и подотчетность. Действуя в общественных интересах, общественные объединения и органы публичной

власти проявляют открытость, ответственность и подотчетность по осуществляемой деятельности и по использованию ресурсов.

- Политическая независимость гражданских инициатив. Общественные объединения продвигают принцип политической неангажированности, предполагающий идеологическую и политическую независимость, гражданскую ответственность, поддержку политического плюрализма и идеологий, и являются свободными и независимыми в установлении целей, в принятии решений и в осуществлении своей деятельности.

- Равные возможности. Целью органов публичной власти является создание равных возможностей для всех граждан в осуществлении основных прав человека. Общественные объединения, по сути, являются рупором нужд и интересов различных социальных групп, особенно обездоленных и маргинальных: бедных, женщин, цыган (ромов), лиц с ограниченными возможностями и других социальных групп. Социальная сплоченность как один из приоритетов этой стратегии может быть достигнута лишь в случае, если будут соблюдаться принципы равенства и недискриминации.

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. В последние десятилетия они приобретают все более важное значение, стремятся вести открытый диалог с властями и содействовать развитию общества, разрешают различные проблемы посредством оказания социально значимых и необходимых услуг социуму. Многие авторы относят общественные объединения и некоммерческие организации (отмечая в них еще негосударственный признак) к понятию «третий сектор». Третий сектор – это организационная основа гражданского общества и деятельность групп людей, оказывающих определенные услуги или пытающихся повлиять на государство или общество в целом, с целью улучшения социально-экономической и политической ситуации в обществе. Иными словами, третий сектор – это добровольные общественные отношения, институты, организации, инициативные группы, которые не замкнуты в административные рамки государства. Это особый общественный институт, образуемый совокупностью негосударственных некоммерческих организаций, которые своей деятельностью обеспечивают некую часть социального воспроизводства.

Третий сектор - наиболее распространенное собирательное название для разнообразных общественных объединений и некоммерческих организаций, не ставящих своей задачей получение прибыли. Этим наименованием, заимствованным из западной терминологии, подчеркивается его отличие от «первого сектора» - публичной власти и политических партий, борющихся за власть, и «второго сектора» - предприятий и фирм,

создаваемых для получения прибыли. Нередко эти три сектора называют соответственно государственным, коммерческим и некоммерческим. Данные названия имеют условный характер.

Формирование гражданского общества, на наш взгляд, предполагает разгосударствление многих сторон его жизнедеятельности, но, естественно, не всех. Государству необходимо переключить внимание на те сферы, где оно действительно необходимо и где обязано выполнять свои изначальные функции: охрана правопорядка, оборона, законотворчество, защита прав человека и гражданина, внешняя политика, бюджет, экология, связь, транспорт и т.д. По мере развития гражданского общества должен проявляться плюрализм действующих в нем политических сил. Чем более оно развито, тем в большей мере способно не допустить монополизацию политической власти, дать отпор любым авторитарным посягательствам.

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 коллективов в пределах правового демократического государства. Данное определение, на наш взгляд, коротко и лаконично отражают разные позиции авторов. Оно может стать основой для разработки единой нормативной дефиниции, используемой в современной юридической литературе.

Исследуя тенденции развития общественных объединений, западные исследователи предвещают наступление в скором будущем «ассоциативной революции», [11]. При этом высказывается предположение, что «изменяющийся статус общественных объединений в общеевропейских и глобальных институтах дает основания полагать, что в предстоящие годы они будут играть важную роль в различных областях, связанных с реформой и развитием стран Центральной и Восточной Европы, России и других стран СНГ», [11]. Увеличение числа международных неправительственных организаций обусловлено рядом причин: появление глобальных проблем, усиление демократических процессов в сфере внутренних и международных отношений, трансформация в сфере национальных интересов государств, движение от государственных интересов к общечеловеческим ценностям, недостаточные возможности отдельных государств и международных правительственных организаций для их решения, возрастающее желание индивидуумов увеличить контроль над процессами принятия решений в вопросах, затрагивающих их жизненные интересы (защита окружающей среды, экономическое и политическое развитие, права человека и др.), расширение возможностей трансграничных связей и деятельности общественности разных стран, возможностей технологического прогресса

Подводя определенный итог, можно констатировать, что, несмотря на определенные сложности, формирование структур гражданского общества в Республики Молдова на современном этапе имеет и определённую позитивную тенденцию развития. К числу предпосылок положительного развития гражданского общества с момента выхода из СССР можно отнести развитие рыночной экономики, многопартийной политической системы, реализацию в государственной жизни принципа разделения властей.

На наш взгляд, современное гражданское общество Молдовы представляет собой динамично развивающийся компонент общественной жизнедеятельности. Значимость общественных объединений постепенно начинает осознаваться гражданами, субъектами власти и самим гражданским обществом. Принятие Конституции Республики Молдова, других основополагающих законодательных актов, присоединение к международным документам по правам человека является необходимым элементом становления правового государства и создания всех необходимых механизмов, обеспечивающих соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Защита прав человека посредством правовых инструментов, переводящих права человека и гражданина в плоскость закона, стала императивом для Республики Молдова.

Список использованной литературы:

1. Закон от 17 мая 1996 г. № 837-ХІІІ «Об общественных объединениях», с последующими изменениями и дополнениями // Официальный монитор РМ. 1997. № 6/54. Ст. 230.
2. Гражданский кодекс Республики Молдова от 6 июня 2002 г. № 1107 с последующими изменениями и дополнениями // Официальный монитор РМ. 2002. № 82-86. Ст. 661.
3. В. И. Аникин. Гражданское общество в Республике Молдова: состояние, проблемы, перспективы. Кишинэу, 2001. С.114-115.
4. Б. Сосна. Путь к развитию: гражданское общество Молдовы // Leageasiviata. № 19. 2014.
5. Официальный реестр НПО и политических партий Молдовы. // Сайт Министерства Юстиции Молдовы. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=214>
6. Данные исследования Центра «Контакт». Кишинев. Март 2015 г.
7. Постановление Парламента РМ № 373 «Об утверждении Концепции сотрудничества между Парламентом и гражданским обществом» от 29.12.2005 // Официальный монитор РМ № 5-8.13.01.2006. Ст. 55.
8. Русские Молдовы: история, язык, культура. Материалы международной практической конференции. Кишинев. 2013. С. 68; Толкачева А.

- Европейский выбор Молдавии // Pro et Contra. 2012. № 5-6. Сентябрь-декабрь. С. 53-64.
9. Думиника И. Установление политического демократического строя в Республике Молдова: достижения, проблемы, перспективы: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Кишинев, 2006. С. 16
 10. Laws and Other Mechanisms for Promoting NGO Financial Stability. ICNL. 2014. С.2.
 11. Загорский А., Лукас М. Меняющаяся роль НПО в международном сотрудничестве/ Россия перед европейским вызовом. М., 1993. С. 146 – 147.