

Волкова Д. Є.,

асистент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В СРСР: ДОКТРИНАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ Ц.А. ЯМПОЛЬСЬКОЇ

**Анотація.** Уперше після проголошення незалежності України у дослідженні конституційно-правового спрямування проаналізовано праці видатного фахівця з питання утворення і функціонування громадських організацій в СРСР – доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки РРФСР Цецилії Абрамівни Ямпольської. На підставі комплексного дослідження виявлено ті положення, використання яких є перспективним у сучасній українській науці конституційного права.

**Ключові слова:** громадські об'єднання, громадські організації, свобода асоціацій.

**Постановка проблеми.** З 1 січня 2013 р. набув чинності Закон України «Про громадські об'єднання». Незважаючи на те, що на оновлення законодавства про цей вид об'єднань громадян очікували давно, поки що залишаються проблеми у практичній реалізації норм цього Закону. Для того, щоб вирішити їх, необхідним є аналіз національного досвіду регламентації громадських організацій як за допомогою сучасного зарубіжного досвіду, так і з урахуванням особливостей національної історії, традицій. Для виконання останнього завдання доцільним є розгляд літератури часів СРСР, у якій висвітлювались проблеми, пов'язані з утворенням та функціонуванням громадських організацій. Серед радянських авторів другої половини ХХ ст. найбільш активно цією проблемою займалась відомий фахівець з державного та адміністративного права СРСР, д.ю.н., професор, заслужений діяч науки РРФСР Цецилія Абрамівна Ямпольська<sup>1</sup>.

Крім значної кількості статей у провідних юридичних журналах з цієї тематики, вона була автором двох монографій про громадські організації [1; 2], а ще одну монографію було написано колективом авторів за її участю та видано за її загальною редакцією [3].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття.* Серед дослідників, які розглядали проблематику, пов'язану з конституційно-правовим статусом громадських організацій та з конституційно-правовою регламентацією створення та діяльності громадських організацій, на роботи Ц.А. Ямпольської посилалися майже усі автори. Але вкрай рідко вони використовували більше, ніж одну з її праць (див., наприклад, роботи О.М. Вашук [4], Є.Є. Додіної [5], О.В. Тинкован [6], О.В. Орлова [7], ін.). Виключенням є лише найбільш ґрунтовне дослідження громадських організацій на пострадянському просторі – докторська дисертація

О.О. Кожевнікова «Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование)» [8]. Але, як впливає із назви, це дослідження хоча і було конституційно-правовим, але не стосувалося України.

**Ціллю статті** є ввести у сучасний науковий обіг ті ідеї та пропозиції з праць Ц.А. Ямпольської, які є актуальними на сучасному етапі розвитку України як демократичної держави та можуть бути використані для вдосконалення чинного законодавства України про громадські організації.

**Виклад основного матеріалу.** Перша монографія Ц.А. Ямпольської, яка була присвячена громадським організаціям, вийшла друком у 1965 р. та мала назву «Общественные организации и развитие советской социалистической государственности». Незважаючи на назву, деякі з висновків та пропозицій є актуальними і зараз.

Монографія складається з чотирьох глав, поділених на параграфи. Глава I має назву «Масові громадські організації у радянському суспільстві» (с. 6-59). Її поділено на чотири параграфи, серед яких найбільш цікавим є § 2 «Основні риси громадських організацій в СРСР». На нашу думку, заслуговують на увагу такі виокремлені Ц.А. Ямпольською риси громадських організацій, як сполучення суспільних та особистих інтересів їхніх членів (с.15-18), особливості методів їхньої діяльності – методів переконання, виховання, ін. (с.18-19), самоуправління як організаційного начала функціонування (с.19-22). У цьому параграфі є і міркування, які наразі не можуть бути використані з огляду на їх ідеологічне спрямування. Адже Ц.А. Ямпольська у своїй праці розглядала громадські організації, виходячи з чинної на той період Конституції СРСР 1936 р., яка розглядала Комуністичну партію СРСР як керівне ядро усіх організацій трудящих – як громадських, так і державних (ст. 126). За підсумками § 2 Глави I, Ц.А. Ямпольська запропонувала таке визначення: «громадська організація в СРСР – це об'єднання радянських людей, утворене відповідно до їх інтересів, за їх волею, на началах добровільного членства та самоврядування, з метою розвитку їхньої самодіяльності та активності, спрямованої на побудову комунізму» (с.36).

Глава II має назву «Підвищення ролі громадських організацій у житті Радянського суспільства та шляхи переростання державності у суспільне комуністичне самоврядування» (с. 60-119). Вона складається з двох параграфів, кожен з яких присвячено відповідно змісту та організаційно-правовим формам підвищення ролі громадських організацій. Ц.А. Ямпольська розглянула такі організаційно-правові форми підвищення ролі громадських організацій, як а) участь громадських організацій у формуванні і практичній роботі органів держави; б) складання і розвиток органів державно-громадського характеру; в) роз-

<sup>1</sup>У 2014 р. виповниться 100 років із дня її народження.

воток громадського контролю та г) передача громадським організаціям функцій деяких державних органів.

Найбільшу актуальність з сучасної точки зору викликають організаційно-правові форми підвищення ролі громадських організацій а) та г). Стосовно участі громадських організацій у формуванні і практичній роботі органів держави, Ц.А. Ямпольська розглядає такі форми, як внесення ініціативних пропозицій до державних органів, а також участь у правотворчій діяльності. Говорячи про складання і розвиток органів державно-громадського характеру, авторка звертає багато уваги на формування громадських рад при органах державного управління (с.81-83 та ін.). Зазначимо, що їхнє функціонування було відновлено відносно нещодавно, на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9].

На сучасному етапі громадські організації беруть участь у контролі за якістю послуг, що надаються органами публічної влади. Однак, при дослідженні цього напрямку їх діяльності, дослідження Ц.А. Ямпольської не стане до нагоди: вона розглядає громадський контроль як партійно-державний контроль. А він мав і політизований, і централізований характер, – що неприпустимо у демократичному суспільстві. Нарешті, передача громадським організаціям функцій деяких державних органів є дуже цікавою при дослідженні такого поширеного наразі явища, як соціальний заказ. Найбільше розповсюдження він отримав як раз у взаємовідносинах між громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування, здебільшого на рівні міст та областей. Основним нормативним актом, який регламентує питання впровадження соціального заказу в Україні, є Закон України від 19 червня 2003 р. «Про соціальні послуги» [10].

Глава III «Проблема співвідношення громадської організації, її органів та апарату у зв'язку з подальшим розвитком демократії» присвячена розгляду таких питань, як громадські організації та їх органи та їхній апарат. Деякі її положення стануть у нагоді дослідникам внутрішньої структури громадських організацій. Зокрема, Ц.А. Ямпольська приділяє увагу таким питанням, як співвідношення між поняттями «організація» та «орган» (с.123-134), поняття статусу громадської організації (с.134-136), поняття «апарат громадської організації» та його характеристики (с.136-154). Якщо абстрагуватися від прикладів, якими вона ілюструє свої теоретичні висновки і пропозиції, то вони мають високий ступінь актуальності на сучасному етапі та не входять у протиріччя з напрацьованими сучасною теорією конституційного права.

Остання глава монографії Ц.А. Ямпольської присвячена підвищенню ролі громадських організацій в СРСР та деяким питанням права. Перший параграф має назву «Значення правотворчої діяльності держави для підвищення ролі громадських організацій». Але у ньому йдеться не про підвищення ефективності нормативної регламентації створення і діяльності цих організацій, а про те, як «державна може допомогти громадській організації» (с.156). Форми такої допомоги – вірно визначити напрямки її діяльності та цілі, встановити і закріпити демократичні основи побудови і функціонування, сприяти підвищенню її авторитету шляхом створення зовнішніх умов, не-

обхідних для максимальної ефективності у роботі тощо, – вказують на те, що наразі актуальність цього параграфу для України є низькою. Адже у ньому фактично йдеться про порушення такої ознаки громадської організації, як її самостійність<sup>2</sup>. Тим не менш, дослідники, які цікавляться закріпленням внутрішньої структури громадських організацій в їхніх статутах, знайдуть достатньо багато цікавих та інколи дискусійних положень у цьому параграфі.

Другий параграф присвячено нормотворчості та правотворчості громадських організацій. У ньому йдеться про встановлення таких видів норм, як: а) норми-директиви; б) норми організації, внутрішньоорганізаційні (корпоративні норми. – Д.В.) та в) норми права – як самостійно, так і разом з державними органами. Питання нормотворчості громадських організацій в сучасній (після проголошення незалежності) науці українського конституційного права поки що не розглядалось. У зв'язку з цим навіть частково застарілі ідеї цього параграфу є надзвичайно цікавими та такими, що надають низку підстав для розмірковування та створення пропозицій з вдосконалення чинного законодавства України. Безперечно, норми-директиви як норми, що встановлювались Комуністичною партією СРСР, наразі є не актуальними. Але у частині норм б) та в) параграф зберігає свою наукову цінність. Особливо перспективними є норми в) – адже наразі в Україні відповідна практика відсутня.

Третій, заключний параграф цієї глави має назву «Підвищення ролі громадських організацій та пов'язані з цим зміни у сфері правовідносин. Деякі висновки». Наразі він втратив свою актуальність у зв'язку з тим, що більшість змін у правовідносинах, про які йдеться, передбачає керівну роль Комуністичної партії СРСР.

Друга монографія Ц.А. Ямпольської, яка була присвячена громадським організаціям, вийшла друком через 7 літ після попередньої, у 1972 р., під назвою «Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты». На відміну від попередньої монографії, ця книга стала більш детальною. Вона складається з чотирьох глав, перша з яких присвячена визначенню громадських організацій в СРСР, друга – видам громадських організацій, а третя – громадським організаціям у політичній системі радянського соціалістичного суспільства. Глава IV має назву «Особистість та громадська організація». З сучасної точки зору, повністю застаріла лише третя глава. Що ж до глав I та II, то через їхню меншу, у порівнянні з Главою III, ідеологізованість, вони містять більше теоретичних положень, які не втратили актуальність та інтерес для дослідників. Глава IV залишається актуальною у частині свого другого параграфу, присвяченого правам і обов'язкам членів громадських організацій (особливо це стосується пропозиції щодо класифікації цих прав, с.180).

У Главах I та II, крім окремих цікавих авторських пропозицій, привертає увагу також і сама логіка дослідження громадських організацій. Глава I «Про поняття громадської організації в СРСР» поділена на 5 параграфів. У першому параграфі надається характеристика добровільних об'єднань громадян: автор йде від загального (об'єднання громадян) до часткового (громадські організації). У свою

<sup>2</sup>Ц. А. Ямпольська також виокремлює самостійність як ознаку громадських організацій, але вона розглядає її у більш вузькому значенні.

чергу, об'єднання громадян характеризуються через розгляд права на об'єднання, що надає дослідженню цікавості з точки зору методології його здійснення.

Другий параграф присвячено дослідженню основних рис громадських організацій, на підставі яких сформульовано відповідне поняття. Ц.А. Ямпольська вдосконалила визначення громадських організацій у порівнянні з тим, яке вона наводила у монографії 1965 р. У своїй праці 1972 р. вона стверджує, що громадська організація – це добровільне, але закріплене формальним членством об'єднання радянських громадян, яке побудоване на основі демократичного централізму, самоуправління та самодіяльності, має своєю задачею у відповідності з законними інтересами та правами таких, що об'єдналися у нього, громадян, здійснення діяльності, спрямованої на досягнення мети організації, а тим самим водночас на участь у комуністичному будівництві (с. 32-33).

Відповідно до цього визначення, Ц.А. Ямпольська охарактеризувала ще такі цікаві для сучасних дослідників характерні риси громадських організацій, деталізація яких відсутня у попередньому дослідженні, як наявність членства (с. 26-29), мети діяльності (с. 23-26), організаційної структури (с. 29-32).

В останніх трьох параграфах сформульовано відмінності, на підставі яких громадські організації відмежовуються від масових народних громадських рухів (§ 3), місцевої громадської самодіяльності (§ 4) та державних органів (§ 5). Найбільш актуальним з цих трьох параграфів, думається, є § 5.

Глава II є логічним продовженням дослідження. Адже логіка розгляду громадських організацій передбачає, після виявлення їхніх спільних рис, виявлення й окремих видів громадських організацій. Ц.А. Ямпольська приділяє значну увагу питанню виділення підстав для класифікацій (§ 1), а також самим класифікаціям (§ 2), зокрема у залежності від мети діяльності.

Остання монографія про громадські організації, що була написана за участю Ц.А. Ямпольської, вийшла друком у 1984 р. та мала назву «Общественные организации в политической системе. Аспекты взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами». Ц.А. Ямпольська виступила відповідальним редактором цієї праці, а також її співавтором. Ця книга є найбільш ідеологізованою, тому наразі можна рекомендувати для сучасних (не історичних) досліджень використовувати лише положення Глави I. Главу II присвячено Марксистсько-ленінській партії та громадським організаціям, Главу III – громадським організаціям та державним органам, а Главу IV – громадським організаціям та трудовим колективам.

Глава I починається з § 1 «Поняття громадської організації та її основні функції». У роботі використано дефініцію із монографії 1972 р. із посиланням на неї. А ось стосовно функцій громадських організацій, дослідження є і цікавим, і актуальним. Функції запропоновано поділяти на основні та другорядні. До основних функцій віднесено ті з них, які було передбачено Конституцією СРСР 1977 р.: участь у рішенні державних та громадських справ та безпосереднє задоволення особистих інтересів та потреб членів організації та деяких їхніх прав. Виявлено, що перша функція здійснюється через другу, та охарактеризова-

но кожну з них (с. 19-28). На сучасному етапі ці функції залишаються актуальними, з демократизацією суспільства змінилися лише шляхи їхньої реалізації.

У порівнянні з попередніми дослідженнями громадських організацій Ц.А. Ямпольською, представляє інтерес не тільки виокремлення їхніх функцій, але й розгляд громадських організацій як відкритої системи, що знаходиться у постійному розвитку. Цьому присвячено § 2 Глави I. Виявлення організаційних зв'язків між громадськими організаціями сучасними українськими вченими – фахівцями у галузі конституційного права поки що не проводилось, а отже, відповідні положення цього параграфу мають значний науковий потенціал (с. 28-49). Нарешті, § 3 Глави I присвячено виявленим у процесі попередніх етапів дослідження закономірностям розвитку системи громадських організацій. Сама ідея проведення аналогічного дослідження на сучасному етапі є цікавою, але ідеологічне навантаження змісту розглядуваного параграфу робить неможливим використання при цьому його положень.

**Висновки з даного дослідження.** Уперше після проголошення незалежності України у дослідженні конституційно-правового спрямування проаналізовано праці видатного фахівця з питання утворення і функціонування громадських організацій в СРСР – Цецилії Абрамівни Ямпольської. На підставі комплексного дослідження виявлено ті положення, використання яких є перспективним у сучасній українській науці конституційного права. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку вбачаються у практичному використанні означених ідей та пропозицій при дослідженні громадських об'єднань на сучасному етапі в Україні.

### Література:

1. Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности / Ц.А. Ямпольская. – М.: Издательство «Юридическая литература», 1965. – 197 с.
2. Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты / Ц.А. Ямпольская. – М.: Издательство «Наука», 1972. – 216 с.
3. Общественные организации в политической системе. Аспекты взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами / отв. ред. Ц.А. Ямпольская. – М.: Издательство «Наука», 1984. – 272 с.
4. Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12. 00. 02 / Оксана Миколаївна Ващук. – К., 2004. – 207 с.
5. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12. 00. 07 / Євгенія Євгенівна Додіна. – Одеса, 2002. – 174 с.
6. Тинкован О.В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики: дис. ... кандидата наук з державного управління: 25. 00. 01 / Оксана Валеріївна Тинкован. – Дніпропетровськ, 2007. – 213 с.
7. Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: дис. ... кандидата юр. наук: 12. 00. 02 / Артем Викторович Орлов. – М., 2004. – 225 с.
8. Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... доктора юр. наук: 12. 00. 02 / Олег Александрович Кожевников. – Екатеринбург, 2008. – 346 с.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
10. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

**Волкова Д. Е. Общественные организации в СССР: доктринальные исследования Ц.А. Ямпольской**

**Аннотация.** Впервые после провозглашения независимости Украины в исследовании конституционно-правового направления проанализированы труды выдающегося специалиста по вопросу создания и функционирования общественных организаций в СССР – доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Цецилии Абрамовны Ямпольской. На основании комплексного исследования выявлены те положения, использование которых является перспективным в современной украинской науке конституционного права.

**Ключевые слова:** общественные объединения, общественные организации, свобода ассоциаций.

**Volkova D. Non-governmental organizations in the USSR: the doctrinal studies of Z.A. Yampolskaya**

**Summary.** This article is dedicated to the constitutional study of the Z.A. Yampolskaya's works on the constitutional status of NGOs. Ms. Yampolskaya, born 1914, was the outstanding researcher of the Soviet times – Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the RSFSR. Based on a comprehensive study of her books, the provisions that can be used in modern Ukrainian by the science of constitutional law were found.

**Key words:** civic associations, non-governmental organizations, freedom of association.