

НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ И ПОДДЕРЖКИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

© 2013 Дикаев Рамзан Ахмедович

Российский государственный социальный университет

129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1

E-mail: mbc_@mail.ru

Рассмотрены некоторые подходы к исследованию сущности государственно-правового механизма формирования и поддержки институтов гражданского общества.

Ключевые слова: конституционно-правовой механизм, институты гражданского общества, формирование и поддержка.

Гражданское общество имеет свои внутренние источники саморазвития, независимые от государства¹, вместе с тем формирование и развитие его основных институтов нереальны без государства. То есть данный процесс возможен только с помощью государственно-правового механизма. Правовое государство направлено на создание наиболее благоприятных условий для нормального функционирования и развития гражданского общества. В этом взаимодействии находится гарантия разрешения возникающих противоречий правовым цивилизованным путем, что исключает социальные катаклизмы, ненасильственное поступательное развитие общества.

Существует, как минимум, три варианта действий государства в указанном направлении. Во-первых, государство, используя свои рычаги, может навязать правила общежития “сверху”². Во-вторых, нельзя исключать вероятность выстраивания общего государственного пространства “снизу”, через делегирование центру полномочий, которые регионы не способны реализовывать. В-третьих, государство может пойти по пути защиты своих корпоративных интересов, представленных государственными служащими всех уровней государственной власти. Правда, надо оговориться, что при таком подходе государство утрачивает функцию общественного деятеля, так как превращается в общественную форму с самодовлеющими интересами и целями, подавляя все конкурирующие группы. Такой вариант самый губительный, но вполне реальный³.

Государство определяет экономическую политику и формирует законодательство, создает и контролирует действие экономических институтов в публичных интересах, т.е. в рамках институтоге-

неза государство, претендующее на демократизм, объективно выступает, хочет оно этого или нет, как представитель всего гражданского общества⁴.

Более того, государство в лице уполномоченных органов соучаствует в конструировании институтов гражданского общества путем применения специального (государственно-правового) механизма формирования и поддержки последнего.

Основные направления реализации государственно-правового механизма формирования и поддержки институтов гражданского общества представляют собой реализуемую государством в лице уполномоченных органов государственной власти совокупность методов, способов и средств, приводимых в действие с помощью механизма государственного принуждения.

Государственно-правовой механизм может как непосредственно воздействовать на институты гражданского общества (прямое воздействие), так и косвенно, через другие государственно и общественно значимые институты (опосредованное воздействие). Несмотря на условность выдвинутой автором классификации, ее подробный анализ, на наш взгляд, способствует раскрытию правовой природы государственно-правового механизма в структуре механизма формирования и поддержки институтов, гражданского общества.

Итак, рассмотрим некоторые формы прямого и косвенного формирования и поддержки институтов гражданского общества с помощью государственно-правового механизма.

Прямое формирование и поддержка институтов гражданского общества с помощью государственно-правового механизма осуществляется путем:

1) создания благоприятного законодательно-го режима для возникновения (государственной регистрации) профессиональной деятельности и развития институтов гражданского общества (например, адвокатуры, нотариата, общественных правозащитных организаций);

2) предоставления субсидий (финансовой поддержки) и других форм поддержки (например, ежегодные субсидии некоторым общественным правозащитным организациям, фондам);

3) сотрудничества органов государственной власти с институтами гражданского общества, способствующего налаживанию диалога и взаимопонимания между обществом и государством, развитию и совершенствованию данных институтов;

4) определенной доли участия органов государственной власти в деятельности некоторых институтов гражданского общества (например, участие специалистов Министерства юстиции РФ и судей в некоторых видах деятельности квалификационной комиссии Адвокатской палаты РФ, а именно: в принятии квалификационного экзамена на присвоение статуса адвоката; в принятии решения Министерством юстиции РФ о выдаче или отказе в выдаче лицензии на право осуществления нотариальной деятельности).

Косвенное формирование и поддержка институтов гражданского общества с помощью государственно-правового механизма представляет собой опосредованное воздействие органов государственной власти на различные виды общественных отношений, так или иначе воздействующих на институты гражданского общества. Таким образом, воздействие государственно-правового механизма на общественные отношения изменяет (трансформирует) их, а они, в свою очередь, изменившись, влияют на формирование и развитие институтов гражданского общества. Итак, косвенное формирование и поддержка институтов гражданского общества с помощью государственно-правового механизма осуществляются с помощью следующих факторов:

1) экономических (основами гражданского общества в экономической сфере являются многоукладная экономика, разнообразные формы собственности, регулируемые рыночные отношения);

2) социально-политических (децентрализация властных полномочий, разделение властей, политический плюрализм, доступ граждан к участию

в государственных и общественных делах, верховенство закона и равенство всех перед ним);

3) духовных (отсутствие монополии одной идеологии и мировоззрения, свобода совести, цивилизованность, высокая духовность и нравственность).

Рассмотрим данную классификацию более подробно.

Создание благоприятного законодательного режима для возникновения (государственной регистрации), профессиональной деятельности и развития институтов гражданского общества представляет собой процесс, проходящий несколько стадий: разработка грамотной концепции нормативного правового акта, призванного регулировать сферу деятельности общественных объединений или их организационно-правовых форм; принятие и вступление в силу данного акта; реализация положений нормативного правового акта на практике.

Конституция РФ 1993 г. закрепляет право каждого на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или к пребыванию в нем (ст. 30). Важным компонентом гражданского общества в России являются действующие сегодня разнообразные организационно-правовые формы общественных объединений - общественные организации, движения, фонды, учреждения, политические партии и органы общественной самодеятельности. Деятельность общественных объединений регулируется рядом федеральных законов, как то: Гражданским кодексом Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ⁵ (с изменениями и дополнениями); Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях"⁶ (с изменениями и дополнениями); Федеральным законом от 26 июня 1995 г. № 98-ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" (с изменениями и дополнениями); Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях"⁷ (с изменениями и дополнениями); Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"⁸ (с изменениями и дополнениями); Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (с изменениями и дополнениями).

Российское законодательство четко регламентирует организационно-правовые формы общественных объединений и некоммерческих организаций. Например, в п. 3 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ “О некоммерческих организациях” представлен перечень типовых видов некоммерческих организаций: общественные и религиозные организации (объединения), некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, фонды, ассоциации и союзы. Другие виды некоммерческих организаций могут определяться иными федеральными законами. Главенствующим признаком организационно-правового вида некоммерческих организаций выступают цели, с которыми учредители (участники) создали некоммерческую организацию. Например, к общественным и религиозным организациям (объединениям) применимо указание Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) на общность неимущественных интересов их участников, объединившихся для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей (п. 1 ст. 117 ГК РФ)⁹. Однако в субъектах РФ и местных органах власти подход к оценке деятельности некоммерческих организаций неоднозначен, а следовательно, развитие законодательной базы находится на различных уровнях зрелости¹⁰.

Предоставление субсидий (финансовой поддержки) и других форм поддержки институтов гражданского общества рассмотрим на примере 2006 и 2007 гг.

Государственная поддержка в 2006 г. предоставлялась в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных Федеральным агентством по здравоохранению и социальному развитию в соответствии со сводной бюджетной росписью расходов федерального бюджета на 2006 г. по разд. 10 “Социальная политика”, подразд. 06 “Другие вопросы в области социальной политики”, целевой ст. 514 “Реализация государственных функций в области социальной политики”, виду расходов 482 “Мероприятия в области социальной политики”, экономической статье расходов 242 “Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций”.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23 апреля 2007 г. № 292 в целях реализации Постановления Пра-

вительства РФ от 23 февраля 2007 г. № 126 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2007 год”¹¹ был утвержден Порядок предоставления в 2007 г. за счет средств федерального бюджета субсидий отдельным общественным организациям и иным некоммерческим объединениям¹².

Субсидии в 2007 г. предоставлялись в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, утвержденных Федеральным агентством по здравоохранению и социальному развитию в соответствии со сводной бюджетной росписью расходов федерального бюджета на 2007 г. по разд. 10 “Социальная политика”, подразд. 06 “Другие вопросы в области социальной политики”, целевой статье 5140000 “Реализация государственных функций в области социальной политики”, виду расходов 482 “Мероприятия в области социальной политики”, экономической статье расходов 242 “Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций”.

Согласно п. 6 Порядка предоставления в 2007 г. за счет средств федерального бюджета субсидий отдельным общественным организациям и иным некоммерческим объединениям, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23 апреля 2007 г. № 292, получатели субсидий обязаны предоставить главному распорядителю средств федерального бюджета финансовую отчетность об использовании субсидий по форме и в сроки, установленные главным распорядителем средств федерального бюджета. Последний обеспечивает контроль над целевым использованием предоставленных субсидий. В случае использования субсидий не по целевому назначению сумма данных средств взыскивается в федеральный бюджет в порядке, установленном российским законодательством.

Вообще, согласно вышеупомянутым нормативным правовым актам, цель государственной поддержки - оказание финансовой помощи для осуществления получателями средств федерального бюджета своей уставной деятельности, направленной на разрешение социальных проблем, в соответствии с заключенными главным распорядителем средств федерального бюджета с получателями средств федерального бюджета государственными контрактами.

Сотрудничество органов государственной власти с институтами гражданского

общества представляет собой процесс налаживания диалога и взаимопонимания между обществом и государством, способствующий совершенствованию данных институтов.

Например, к разработке проекта Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113Л-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (с изменениями и дополнениями), действительно, были приглашены и включены в комиссию шесть членов старейшей общественной организации «Московская Хельсинкская группа» (МХГ). Специалисты МХГ выработали хороший, по их мнению, законопроект, который должен был быть подан как президентский. Однако за два дня до второго чтения в Государственной Думе Федерального Собрания РФ А. Починков и заместитель руководителя администрации Президента РФ В. Сурков, ранее одобрявшие разработанный правозащитниками проект Закона, отвергли его, и была принята редакция Министерства обороны РФ¹³.

Вторая попытка сотрудничества связана с разработкой и принятием Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹⁴ (с изменениями и дополнениями): ни один представитель общественных организаций не был допущен к разработке этого закона, и внесение законопроекта в Государственную Думу стало для правозащитных организаций неожиданностью.

Однако после Гражданского форума 2001 г. были и положительные стороны сотрудничества власти с негосударственными общественными организациями, например, сотрудничество Генеральной прокуратуры с правозащитниками. Генеральный прокурор России В. Устинов и руководитель Московского отделения МХГ А. Алексеева достигли договоренности о сотрудничестве прокуратур субъектов РФ с региональными отделениями МХГ и других общественных организаций, заключающемся в возможности общественных организаций вносить предложения, касающиеся защиты прав и свобод граждан, и в обязанности региональных прокуратур по возможности учитывать данные предложения и указывать в своих периодических отчетах, направляемых в Генеральную прокуратуру РФ, как они работают с правозащитными организациями и что сделано на этой ниве¹⁵.

В сознании широкого слоя россиян за последние пятнадцать лет произошел ощутимый сдвиг. Это выразилось в повышении роли некоммерческих организаций, действующих в сфере потребления, т.е. структур, чья деятельность направлена на улучшение

качества жизни. Рост потребительских настроений на фоне общей деполитизации и деидеологизации, в сущности, типичное явление для всех посткоммунистических государств, оставивших позади наиболее острую фазу экономического кризиса.

Эффективность разрешения проблем обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России зависит не только от усилий государства, но и от активизации деятельности неправительственных правозащитных организаций, органов местного самоуправления, помогающих государственным органам власти решать самые сложные задачи в названной области. К числу таких субъектов среди негосударственных структур, обеспечивающих права и свободы граждан, относятся такие неправительственные правозащитные организации, как, например, международное историко-просветительское, благотворительные и правозащитные общества «Мемориал», «Международная амнистия», «Гражданское содействие», в рамках которого действует Комитет помощи вынужденным переселенцам, и др.¹⁶

¹ Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 118, 119.

² Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты // *Droit constitutionnel et institutions politiques*: учеб. пособие. 4-е изд. / пер. с фр. В.В. Маклакова. М., 2002. С. 103, 104.

³ Влазнев В.Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 160.

⁴ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2013. С. 489.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации (далее СЗ РФ). 1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

⁹ Баранов П.П. Указ. соч. С. 83.

¹⁰ Смирнов А. Пятилетка количества // Россия. 1997. № 6. С. 98.

¹¹ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1240.

¹² Российская газета. 2007. № 124.

¹³ Алексеева Л.М. Власть и общество: имитация сотрудничества или начало диалога? // Адвокат. 2002. № 10. С. 3, 4.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹⁵ Влазнев В.Н. Указ. соч. С. 111.

¹⁶ Калашников С.В. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 194, 195.

Поступила в редакцию 03.09.2013 г.