

## Стратегия развития гражданского общества в России

*А.А. Уваров, д.ю.н., профессор, Оренбургский ГАУ*

Процесс становления и развития гражданского общества в России невозможно понять и оценить без изучения конкретных форм его функционирования. Чем более аморфно гражданское общество, тем хаотичнее и непредсказуемее его проявление, что может пагубно отразиться на правовом положении личности, стабильности и надёжности государственной власти. В свою очередь, обеспечить институционализацию гражданского общества можно только при помощи правовых норм. Сам термин «институционализация» означает правовое и организационное закрепление тех или иных общественных отношений [1]. Именно право является средством структуризации и оптимизации гражданского общества, а также выбраковки тех общественных структур, деятельность которых несовместима с общепризнанными правами человека и противоречит государственным интересам. «Государству легче управлять обществом как подсистемой, когда основные элементы системы упорядочены, соотнесены друг с другом, когда понятны их внутренние связи и соподчинённость» [2]. Решение проблемы институционализации гражданского общества необходимо начинать с его понятия, установления субъектного состава гражданского общества. Обычно гражданское общество определяется в соотношении (или даже в противопоставлении) с государством. О том, что гражданское общество является ареной борьбы частных, индивидуальных интересов отмечал ещё Г.В.Ф. Гегель [3]. Некоторые современные исследователи также полагают, что гражданское общество — это сфера свободной, автономной активности, в которой действуют индивидуальные и коллективные субъекты, преследующие свои частные цели и интересы, и что отношения между ними не опосредованы публичной властью [4]. Н.А. Богданова определяет гражданское общество как систему отношений между людьми, их формальными и неформальными объединениями (общественные организации, союзы, движения, группы и т.п.), сообществами (территориальные, трудовые, профессиональные коллективы, национальные, религиозные и др. общности), в рамках которых через различные институты и структуры реализуются частные и публичные интересы и потребности в политической, экономической, духовной и культурной сферах жизнедеятельности социума [5]. С.А. Авакьян связывает категорию «гражданское общество» с высоким уровнем развития общества, с обществом сознательных граждан и активных участников общественных процессов [6]. На наш взгляд, было бы необоснованно противопоставлять гражданское общество и государство как носителей соответственно частных и публичных

интересов. Это слишком упрощённый подход. Само гражданское общество через различные каналы продуцирует большую часть идей в области публичных отношений, воплощённых в правовых нормах и политике государства. Неоправданно рассматривать гражданское общество и только в позитивном ключе — как воплощение идеалов справедливости, совести, разумности и т.п. Гражданское общество с точки зрения его целевых установок неоднородно. В нём могут быть не только положительные, конструктивно-созидательные элементы, но и нейтральные или даже деструктивные по отношению к общезначимым и общепризнанным целям и ценностям общества и государства проявления. Религиозные секты, неформальные молодёжные объединения, националистические и экстремистские группы тоже порой причисляют себя к субъектам гражданского общества. Но вопрос в том, могут ли они быть таковыми на самом деле. Обеспечить необходимый баланс между интересами каждого отдельного человека, гражданского общества и государства призвано право. Сами по себе институты гражданского общества действуют на основе саморегулирования и не нуждаются в правовой регламентации. Как полагают А.В. Малько и В.В. Субочев: «Гражданское общество — сфера взаимоотношений между людьми, испытывающая на себе косвенное влияние правовых предписаний, находящаяся в русле его «дозволенностей» и «незапрещённостей», — полигон попыток осуществления законных интересов. Право здесь оставляет субъектам свободу усмотрения, которая находит своё практическое воплощение именно в актах реализации законных интересов» [7]. Таким образом, элементами гражданского общества не могут быть те субъекты, чьё существование и чья деятельность заведомо носят противозаконный характер и непосредственно угрожают интересам государства и личности. Поскольку действующим законодательством не определены ни общее понятие гражданского общества, ни его субъектный состав, можно лишь предполагать, что к субъектам гражданского общества относятся те социальные общности людей, которые не являются органами публичной (государственной, муниципальной) власти или их представителями.

Для институционализации гражданского общества важно найти такую основу, которая бы идентифицировала и одновременно интегрировала в единую систему все его субъекты (элементы). Думается, что такой правовой основой призваны стать принципы функционирования гражданского общества [8]. Наряду с общими принципами деятельности гражданского общества и государства, к которым относятся принципы гуманизма, свободы самовыражения человека, равенства, коллективизма, законности, гласности и др., существуют

и специальные, присущие только гражданскому обществу, принципы. Далеко не всегда эти принципы закреплены в действующем законодательстве, тем важнее представляется задача их выявления для создания эффективных институтов гражданского общества. К идентифицирующим гражданское общество относятся принципы: самоуправления, невмешательства в деятельность гражданского общества государственных и муниципальных органов власти, добровольности участия граждан в деятельности структур гражданского общества; плюрализма, конкуренции, координации. Данные принципы являются сущностным, цементирующим началом гражданского общества и одновременно индикатором, с помощью которого выявляется принадлежность негосударственных структур к институтам гражданского общества. Дело в том, что в странах с недемократическим режимом велика вероятность того, что государство само создаёт искусственные общественные формирования, полностью моделирует их систему, детально регулирует функционирование этих общественных формирований, не оставляя возможности для их саморегулирования. Такой способ взаимоотношений государства с обществом именуется управляемой (направляемой) демократией, классический образец которой представлен, например, в Индонезии с её теорией функциональных групп, состоящих из рабочих, крестьян, интеллигенции, национальных предпринимателей, религиозных общин, вооружённых сил и т.п., а также строгой фиксацией законодательством разрешённых в стране политических партий. Более либеральный подход, связанный, например, у нас в России с идеей суверенной демократии [9], выражается в том, что государство стремится направить деятельность самостоятельно возникших и независимо функционирующих элементов гражданского общества в конструктивное русло, признавая за собой, таким образом, роль идеологического лидера. Стремление публичных органов власти наладить диалог с институтами гражданского общества проявилось, например, в повсеместном (от федерального до муниципального уровней власти) создании общественных палат, которые призваны привлекать граждан и их общественные объединения: к реализации государственной политики; к выдвижению и поддержке гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений; к проведению общественных экспертиз проектов нормативно-правовых актов; к осуществлению общественного контроля за деятельностью органов власти. Наряду с общественными палатами следует также упомянуть имеющие более специализированное профессиональное назначение различные советы при органах государственного и муниципального управления, общественных представителей в квалификационных коллегиях

судей и т.п. Инициированные к созданию органами государственной власти и местного самоуправления общественные структуры не могут считаться самостоятельными элементами гражданского общества поскольку: а) являются вторичными, производными от первичных структур гражданского общества; б) функционально детерминированы государством; в) создание и прекращение деятельности этих структур обусловлено волей органов публичной власти.

Важным направлением институционализации гражданского общества является сокращение функций государственного контроля и их замены самоуправляющимися профессиональными общественными организациями. Так, в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О самоуправляемых организациях» таковыми являются некоммерческие организации, созданные в целях саморегулирования, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведённых товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определённого вида (ст. 3) [10]. Содержанием такой деятельности саморегулирования являются разработка и установление стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил, что должно привести к заметному сокращению государственных функций по лицензированию, сертификации и другим формам государственного контроля за производством товаров (работ, услуг) субъектами предпринимательской деятельности.

С учётом того, что человек и его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), необходимо всестороннее развитие институтов гражданского общества, непосредственно связанных с реализацией и защитой основных прав и свобод граждан. Наиболее ценными являются самостоятельно возникающие общественные организации граждан, вызванные потребностями и интересами в определённых сферах их жизнедеятельности. В отдельных случаях государство само инициирует создание таких общественных структур, как, например, в Федеральном законе от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». В качестве субъектов общественного контроля в законе названы общественные наблюдательные комиссии и их члены, которые назначаются по представлению общественных объединений, уставной целью или направлением деятельности которых является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина, Советом Общественной палаты Российской Федерации. Основными задачами Общественной наблюдательной комис-

сии являются: 1) осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания; 2) подготовка решений в форме заключений, предложений и обращений по результатам осуществления общественного контроля; 3) содействие сотрудничеству общественных объединений, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта РФ полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания (ч. 3. ст. 6) [11]. В отдельных сферах защиты прав тех или иных категорий граждан усилия представителей гражданского общества оказываются недостаточными, что порой приводит к формированию государственного института уполномоченных (уполномоченных по правам ребёнка, по правам предпринимателей, по правам пенсионеров и т.п.). Такую тенденцию нельзя назвать позитивной, поскольку это ведёт к расширению бюрократического аппарата, увеличению бюджетных расходов на его содержание. Сомнительной представляется и эффективность деятельности таких государственных структур, поскольку, как правило, они не обладают какими-либо реальными властными полномочиями.

Следует отличать общественные формирования гражданского общества, обеспечивающие реализацию и защиту прав и свобод человека, от осуществляющих подобные функции негосударственных институтов, не входящих в систему гражданского общества. В частности, адвокатура, по мнению отдельных исследователей, не составляет институт гражданского общества. Как полагает Н.В. Андрианов: «Адвокатура — это независимый институт коммуникативного и организационного взаимодействия между гражданским обществом и государством, обеспечивающий правовую защиту частных интересов граждан и организаций и генерирование ресурсов социальной солидарности в сфере отправления правосудия» [12]. Соглашаясь в целом с мнением этого автора, надо отметить, что главным отличительным признаком адвокатуры является её функциональная встроенность в осуществление соответствующими государственными органами своей правоохранительной деятельности. Похожая ситуация имеет место и в отношении

нотариата. Факультативность и добровольность создания данных органов гражданами в качестве частных лиц со своими частными интересами причудливым образом сочетается с публичными функциями, на которые эти органы обладают монополиями.

Институционализация гражданского общества немислима без правовых норм, устанавливающих ответственность его структур. Общественные, коммерческие, религиозные и иные объединения граждан должны иметь не только чёткий правовой статус, идентифицирующий их в системе гражданского общества, но и чёткие границы допустимой ими деятельности, которые обусловлены интересами личности и государства и при нарушении которых должны последовать внятные меры юридической ответственности. Наряду с этим государство должно через правовые нормы, посредством стимулов и льгот давать импульс к развитию тех структур гражданского общества или направлений их деятельности, в которых государство заинтересовано.

Всё это достаточно сложные задачи, которые должны предполагать комплексный и системный подход, научно обоснованную стратегию развития нашего государства и общества.

### Литература

1. Юридическая энциклопедия. М., 1997.
2. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Гражданское общество, народ и власть: концептуальное понимание и российская специфика // Государство и право. 2012. № 6. С. 14.
3. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 330.
4. Четвернин В.А. Общество и государство // Феноменология государства. Вып. 2. М., 2004. С. 20.
5. Богданова Н.А. Общество как объект конституционно-правового регулирования // Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция: матер. IV Всерос. науч. конф. по конституционному праву. 31 марта — 1 апреля 2006 г. СПб., 2006. С. 42.
6. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Т. 1. М., 2007. С. 441.
7. Малько А.В., Субочев В.В. О роли законных интересов в формировании гражданского общества // Актуальные вопросы государства и гражданского общества на современном этапе: матер. междунар. науч.-практич. конф. 10–11 апреля 2007 г. Ч. I. Уфа, 2007. С. 182.
8. Уваров А.А. Принципы функционирования гражданского общества // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23.
9. Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия как конституционная идея современной России. Челябинск, 2007.
10. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О самоуправляемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
11. Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.
12. Андрианов Н.В. Гражданское общество как среда институционализации адвокатуры. М., 2011. С. 103.