УДК 321:352/354 DOI 10.12737/17870

Меркулов С.С., аспирант кафедры политологии и государственной политики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орёл), e-mail: merkulov_sergeyy@lenta.ru

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Статья посвящена актуальным проблемам развития гражданского общества в современной России. Автором раскрываются структура, признаки гражданского общества, а также основные подходы к пониманию его содержания. Приводится и уточняется типология институтов гражданского общества, действующих в Российской Федерации. В статье автор указывает на роль некоммерческих организаций, определяет значение их сотрудничества с органами государственной власти. Выявлено содержание проблем, возникающих в процессе взаимодействия между общественными объединениями и государственным управлением. Приводятся авторские рекомендации по совершенствованию государственной поддержки институтов гражданского общества в Российской Федерации.

Ключевые слова: институты гражданского общества, государственная политика, правовое государство, общественные объединения, некоммерческие организации.

Merkulov S.S. – Postgraduate Student of the Department of Political Science and Public Policy,Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: merkulov_sergeyy@lenta.ru

THE INTERACTION OF CIVIL SOCIETY WITH THE STATE BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEM ASPECTS

The article is devoted to actual issues of the development of civil society in modern Russia. The author describes the structure, features of civil society, as well as the main approaches to the understanding of its content. The typology of institutions of civil society operating in the Russian Federation are provided and clarified. In the article the author points to the role of nonprofit organizations, defines the value of their cooperation with public authorities. The content of the problems arising in the process of interaction between public organizations and public management is identified. The author's recommendations to improve state support of institutions of civil society in the Russian Federation are provided.

Keywords: civil society, public policy, legal state, public associations, non profit organizations.

Гражданское общество в современный России, несмотря на качественнные сдвиги в политической, социально-экономической и культурной сферах социума, происшедшие за постсоветский период, продолжает находиться в стадии своего становления. Во многом по этой причине для научного сообщества остается открытым вопрос о структуре, параметрах и эффективности институтов гражданского общества в его теоретическом и практическом измерениях.

Сотрудничество государственных институтов с гражданским обществом, в том числе через диалог с широким кругом общественных организаций, имеет важное значение для поддержания стабильности, снижения социально-политической напряженности, успешного проведения политической модернизации политической системы страны.

С одной стороны, в России сегодня действует значительное количество общественных организаций, общественных объединений и других субъектов, возникших благодаря самодеятельным инициативам населения, которые формируют базис гражданского общества и являются таковыми по своей сути. Однако, при всем их количестве и многообразии, далеко не все из общественных объединений способны воздействовать на развитие политического процесса и выступать в качестве дееспособных акторов государственно-гражданского диалога.

Эксперты констатируют явный недостаток современных научных исследований, непосредственно связанных с решением проблемы государственно-гражданского диалога. В определенной мере этот пробел возмещают публикации, посвященные роли институтов гражданского общества в политическом развитии зарубежных стран, особенно те из них, где анализ проводится в сравнительном контексте. Российские ученые в анализе государственно-гражданского взаимодействия в гораздо меньшей степени оперируют подходами, известными из работ на материале государств постсоветского пространства, хотя именно это направление в рамках проблематики настоящей статьи является весьма перспективным.

Оценка российского опыта показывает, что наиболее активны в установлении контактов с государством те организации и объединения, которые, опираясь на поддержку со стороны граждан, способны консолидировать социальные группы, решая стоящие перед ними общественно-политические, социально-экономические, правозащитные, экологические и иные проблемы. В условиях всесторонней информатизации возможности для установления эффективных контактов с властными институтами имеют те гражданские объединения, которые к настоящему моменту на постоянной основе, систематически присутствуют в глобальном информационном пространстве. Как подчеркивается в работе П.А. Меркулова, Д.Л. Цыбакова, в условиях перманентной информационной революции, дальнейшие практические проявления которой сегодня крайне сложно спрогнозировать и предвидеть, приоритетной задачей государственного управления будет оставаться налаживание продуктивных контактов с сетевыми гражданскими объединениями, неправительственными организациями, учеными и экспертами как России, так и зарубежных государств[1].

Общепринятой в научной литературе является позиция, согласно которой конкретное содержание государственно-гражданского взаимодействия определяется принадлежностью негосударственного субъекта к тому или иному типу институтов гражданского общества в современной России.

За основу классификации последних обычно принимается их вовлеченность в какую-либо сферу общественной жизнедеятельности, в рамках которых протекает активность общественных объединений. Опираясь на подобный подход, в духовно-культурной сфере институтами гражданского общества являются негосударственные учреждения культуры, творческие организации и союзы, образовательные учре-

[1] Меркулов П.А., Цыбаков Д.Л. Информатизация мировой политики : сущностное выражение и практические результаты. // Среднерусский вестник общественных наук, 2015, Том 10, № 6, –С.89-96.

ждения в области искусства, спортивные клубы, союзы, федерации, церковь и конфессиональные организации,

В политической сфере институтами гражданского общества являются политические партии различной идеологической ориентации, общественные организации, ассоциации и движения. Сложностью для установления действенного государственно-гражданского диалога является то обстоятельство, что политические партии, приходя к власти, дистанцируются от институтов гражданского общества, фактически трансформируясь в структуру государства.

Специфическим своеобразием отличается такой институт гражданского общества, как профессиональные союзы, так как они действуют как в политической, так и в экономической сферах.

В информационной сфере институтами гражданского общества признаются средства массовой информации, включая печатные и электронные СМИ, радио, сетевые издания, информационно-телекоммуникационные сети.

Одним из подтверждений того, что Российское государство заинтересовано в укреплении сотрудничества с гражданским обществом, является создание целого ряда институтов, призванных согласовывать государственные и гражданские интересы: Общественной палаты РФ и региональных Общественных палат, института Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъектах Федерации, различных советов при Президенте России, а также иных советов и комиссий при органах исполнительной власти, чья деятельность непосредственно нацелена на конструктивный диалог с представителями общественных объединений. С 2012 года в структуре Правительства Российской Федерации действует система Открытого правительства, призванного вовлекать в обсуждение и выработку государственных решений представителей гражданского общества.

Следует поддержать мнение большинства исследователей, что, при всем многообразии субъектов гражданского общества, наиболее существенное значение во взаимодействии с государственной властью имеет налаживание контактов с некоммерческими организациями (НКО).

Согласно российскому законодательству, некоммерческие организации (НКО) – организации, не имеющие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками. НКО могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, политических, научных и управленческих целей, в сферах охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Заниматься предпринимательской деятельностью разрешается, только если она направлена на достижение целей организации.

Значение некоммерческих организаций может быть объяснено тем фактом, что, согласно Докладу о состоянии гражданского общества за 2014 год, внимание его заметно сместилось из политической сферы в сферу социальную. В качестве доказательства признается растущее участие общественности в процессе принятия решений в социальной сфере. Значительную роль в работе органов власти, отвечающих за социальное развитие, стали играть общественные советы при этих органах, а также различные рабочие и экспертные группы, в которые входят представители социально-ориентированных НКО[1].

Современная наука выделяет три сектора гражданского общества: публичный, коммерческий и некоммерческий. Многие эксперты аргументируют, что некоммерческие организации более эффективно выполняют функции защиты интересов граждан, нежели государство. В этом

[1] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. – С. 53

смысле некоммерческие организации, дублирующие отдельные функции государства или органов самоуправления, но при этом не прибегающие к помощи органов государственной или муниципальной власти, именуются неправительственными. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в нашей стране насчитывается более 226 тысяч некоммерческих организаций различной направленности.

Отметим, что беспрецедентный рост массива социально–ориентированных НКО связан не столько с появлением вновь образованных и результативно работающих организаций, но также с тем, что все больше действующих НКО стараются провозгласить себя социально-ориентированными. За последнее время в организации взаимодействия между организациями подобного рода и властными институтами был достигнут явный прогресс.

Показательна роль НКО/НПО в принятии Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации», который вступил в силу с января 2015 года. В его разработке приняли активное участие представители многих НКО социальной направленности, которые, используя площадку федеральной Общественной палаты, смогли донести свою позицию до высших органов исполнительной и представительной государственной власти. В результате Закон открывает широкие возможности для социально-ориентированных НКО, которые получили легальную возможность конкурировать с бюджетными учреждениями и коммерческими организациями за право оказания социальной поддержки и помощи населению[1].

В гуманитарном знании понимание особой роли неправительственных организаций в государственно-гражданском диалоге приходится на вторую половину прошлого века, когда многие исследователи стали признавать их структурным элементом, определяющим существование гражданского общества. Так, Ю. Хабермас обосновывал, что значение этих организаций определяется таким способом решения актуальных социальных проблем путем их обнародования и привлечения внимания общественности. Развивая концепт некоммерческих неправительственных организаций, ряд авторов полагают, что речь может идти о возникновении нового гражданского института, фактически являющегося антиподом института власти [2].

В связи с этим обоснованным представляется обращение к оценкам состояния государственно-гражданского диалога представителями российского некоммерческого сектора, отраженным в данных ряда социологических опросов. Так, в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год, подготовленном Общественной палатой РФ, указывалось, что, по мнению каждого шестого руководителя НКО (16%), диалога между властью и гражданским обществом нет. Каждый восьмой респондент не дал определенного ответа на поставленный вопрос[3].

Также следует отметить, усиление активности и влияние государства в разных сферах гражданского общества. Начиная, с 2001 года, когда 21 ноября в Кремлевском Дворце съездов состоялся первый Гражданский форум, отношение государства к гражданскому обществу стало изменяться. Именно с этого момента нерегулярные и низкорезультативные контакты между представителями некоммерческих организаций и федеральной бюрократии переросли во взаимодействие, причем радикально изменилось и содержание этого процесса.

В ближайшие несколько лет государство укрепляло свое влияние в процессе развития гражданского общества и отдельных его институтов. Тому есть вполне объективные причины:

[1] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. – С. 53

[2] Градосельская Г., Петренко Е. Российское гражданское общество: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов// Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры/Ответственный редактор Е.С. Петренко. – М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. – с. 72

[3] Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2010. – С. 3

волны экономических кризисов 2009 и 2014 гг. оказали значительное воздействие на доступность финансовых и иных ресурсов для общественных и некоммерческих организаций, а потому поддержка государства оказалась востребована и организациями, и гражданами.

Именно последствиями кризисного состояния экономики и социальный сферы следует объяснить тот факт, что на протяжении последних лет степень легальной общественной активности в России оставалась невысокой. Граждане слабо участвовали в осуществлении эффективного контроля за функционированием государственного и муниципального управления, в подготовке и принятии принципиальных решений, определяющих степень реализации интересов социальных групп.

Несмотря на то, что во многих профессиональных союзах, творческих объединениях, правозащитных, благотворительных организациях накоплен серьезный опыт по взаимодействию с органами государственного и муниципального управления и предложены обоснованные рекомендации по принципиальным вопросам оптимизации функционирования властных институтов, этот багаж используется ограниченно, а на региональном и муниципальном уровнях открыто игнорируется. Общественное мнение отодвинуто от центров принятия решений, что не дает возможности эффективно разрешать возникающие конфликты в социально-политической и иных сферах, подрывает устойчивость всей системы государственной власти.

Серьезной проблемой продолжает оставаться отсутствие эффективного инструмента учета предложений и механизма регулярного участия общественных экспертов в деятельности органов власти на местном, региональном, и федеральном уровнях. Как правило, такая форма взаимодействия, как публичные слушания, без совместной работы в составе рабочих групп по конкретным законопроектам остается формальностью, общественные советы при органах исполнительной власти всех уровней зачастую выполняют лишь декларативные функции. Система формирования, рамки и процедуры деятельности Общественных палат далеки от совершенства, не являются прозрачными, что не позволяет эффективно решать возлагаемые на них задачи.

По означенными выше причинам вопросам оптимизации и взаимодействия органов государственного управления и институтов гражданского общества в Российской Федерации сегодня уделяется самое пристальное внимание и ученым сообществом, и представителями высшей федеральной власти.

К основным причинам такого состояния дел следует отнести:

во-первых, «социальные и экономические преобразования в стране, которые обусловливают кардинальные изменения в характере общественных отношений и вызывают необходимость выражения новых взглядов, разработки новых концепций с целью поиска эффективных способов их правовой регламентации»[1];

во-вторых, сохранение противоречий между нормами действующего российского законодательства, регулирующих деятельность негосударственных организаций;

в-третьих, необходимость обеспечения национальной безопасности и защиты национальных интересов Российской Федерации требуют ограничительных мер в развитии некоторых типов общественных объединений, причисленных по закону к категории «иностранных агентов».

Существующие противоречия и дефекты в некоммерческих организациях приводят к недостаточной системности регулирования конституционного права граждан на объединение. Отсюда следует, что гармонизация законодательства о некоммерческих организациях должна осуществляться комплексно, в сочетании инструментов политико-правового регулирования.

Это предполагает разработку:

а) новой редакции Федерального закона «О некоммерческих организациях»;

[1] Сойфер Т.В. Концепция некоммерческих организаций в гражданском праве. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2013.

б) Федерального закона «Об объединениях граждан»;

в) изменений в федеральные законы об отдельных видах НКО.

Такой подход позволит сделать законодательство о некоммерческих организациях системным и помимо прочего содействовать развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации.

Библиография/ References:

1.Градосельская Г., Петренко Е. Российское гражданское общество: реконструкция по результатам крупномасштабных опросов// Гражданское общество современной России. Социологические зарисовки с натуры/ Ответственный редактор Е.С. Петренко. – М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008.

2. Меркулов П.А., Цыбаков Д.Л. Информатизация мировой политики: сущностное выражение и практические результаты. // Среднерусский вестник общественных наук, 2015. – Том 10. – № 6. –С. 89-96.

3.3. Сойфер, Т.В. Концепция некоммерческих организаций в гражданском праве. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2013.

1. Gradosel'skaya G., Petrenko E. Rossijskoe grazhdanskoe obshchestvo: rekonstrukciya po rezul'tatam krupnomasshtabnyh oprosov// Grazhdanskoe obshchestvo sovremennoj Rossii. Sociologicheskie zarisovki s natury/Otvetstvennyj redaktor E.S. Petrenko. – M.: Institut Fonda «Obshchestvennoe mnenie», 2008. – S. 72. (In Russ).

2. Merkulov P.A., Cybakov D.L. Informatizaciya mirovoj politiki : sushchnostnoe vyrazhenie i prakticheskie rezul'taty. // Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk, 2015, Tom 10, –№ 6. – S.89-96. (In Russ).

3. Sojfer T.V. Koncepciya nekommercheskih organizacij v grazhdanskom prave. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni doktora yuridicheskih nauk. Moskva, 2013. (In Russ).