

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО. ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА

*Звягин Ю.Г.<sup>1</sup>*

### НА ПУТИ К ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ



«Гражданское общество в России: возможность самоорганизации и механизмы правового регулирования» — такой теме было посвящено 28 октября 2004 года заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации. Его открыл С.М.Миронов. Он объявил, что в центре внимания три политические инициативы, с которыми обратился к гражданам России Президент Российской Федерации и на которые должно отреагировать общество.

Речь идет о новом порядке избрания руководителей исполнительных органов власти, о предложениях по избранию депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе об инициативе создания Общественной палаты. «Считаю, что в рамках своих конституционных полномочий Президент предложил три стратегически обоснованные и тактически выверенные инициативы, — заметил Председатель палаты, — что касается нового механизма избрания руководителей исполнительных органов власти, считаю, что это большой шаг вперед с точки зрения усиления роли законодательных органов власти. Полностью это приветствую. Сам лично принимал участие в подготовке таких предложений. И считаю, что когда у нас выборы глав исполнительной власти будут проходить не непосредственно, а через представителей, то есть как бы через ступень (но все равно депутаты напрямую демократически избраны населением), думаю, что будущий глава исполнительной власти будет под двойным контролем и двойной ответственностью — перед Президентом и депутатами». Далее С.М.Миронов сказал, что его смущает заложенный в законопроекте механизм возможного роспуска законодательного органа в случае повторного отклонения президентской кандидатуры. С его точки зрения, требуется еще одно «согласительное звено», согласительные процедуры, чтобы конфликт исполнительной и законодательной ветвей власти можно было разрешить законным путем.

Председатель палаты поддержал предложение Президента РФ о введении пропорциональной системы при избрании депутатов Государственной Думы. «Для партии, которую имею честь возглавлять, это на самом деле позитивно, очень перспективно и очень хорошо — пропорциональная система в 2007 году. И мы к этому готовимся, и нас бы это полностью устраивало. Но я считаю, даже в рамках пропорциональной системы за счет резкого увеличения значимости региональных списков и боль-

шого их количества, в идеале приближенного к количеству субъектов Российской Федерации с тем, важно, чтобы были персонифицированы эти партийные списки для регионов. Одним словом, чтобы все-таки через пропорциональную систему привязать партийного депутата к территории».

Значительное место С.М.Миронов уделил Общественной палате, о которой глава государства говорил в своих обращениях к народу 4 и 13 сентября 2004 года. «Главное, я считаю, что необходимо во что бы то ни стало избежать — это обюрокочивание будущей Общественной палаты.

В целом прообраз будущей палаты мне все-таки видится скорее не как орган, а как площадка для общественной экспертизы, для дискуссий и самого широкого представительства... какое-то представительство этой палаты должно быть в регионах». И далее он назвал это «институтом общественных инспекторов в регионах с мандатом федеральной Общественной палаты». Такие люди, по словам С.М.Миронова, «могли бы осуществлять за органами региональной власти тот самый гражданский контроль, по крайней мере, подавать сигналы, если что-то не так».

Основными докладчиками по проблеме формирования гражданского общества в России стали члены Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации: В.М.Межуев, доктор философских наук, главный специалист Института философии РАН и Е.И.Колюшин, доктор юридических наук, член Центральной Избирательной комиссии. Они, а также принявшие участие в прениях, попытались дать толкование термину «гражданское общество». Выяснилось, что существует несколько моделей. «Сегодня мы очень много пишем и говорим о желательности и необходимости гражданского общества, но не всегда ясно из литературы, из пропаганды, из даже каких-то официальных документов, что понимается под гражданским обществом, — в частности, отмечал В.М.Межуев. И какого рода критериями мы руководствуемся, когда говорим о степени гражданственности нашего общества или населения, втянутого в это общество... Что, собственно, служит для нас главным показателем степени этой гражданственности. Настолько этот вопрос не очевиден и не ясен, что общественное мнение расходит: от признания того, что в России еще нет никакого гражданского общества, что оно не сложилось и еще

<sup>1</sup> Звягин Юрий Григорьевич — парламентский корреспондент журнала «Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы».

вряд ли сложится (даже и такие мнения существуют), и до того, что, наоборот, оно уже есть и может быть объектом изучения, социологического исследования и правового регулирования».

«В советское время, как мы знаем, слово «гражданство» у нас формально отождествлялось с подданством... В более позднее время, в эпоху рыночных реформ гражданство стало отождествляться (примерно так я понимал) с уходом в частную, приватную сферу жизни...»

Интерес к проблематике гражданского общества в науке возник в связи с критикой тоталитарных режимов, когда стало ясно, что можно противопоставить тоталитарным режимам, возникла идея гражданского общества...

Прежде всего, гражданское общество трактуется как политическая категория. Не как экономическая и даже не социологическая. По гражданскому обществу судят о мере демократизации общества.

В современном западном обществе гражданское общество делает объектом своего контроля и своего сотрудничества не только сферу власти, государства, но и сферу бизнеса.

«Что понимают под гражданским обществом? — задал в содокладе вопрос Е.И.Колюшин. — Две основные позиции. Первая система негосударственных организаций и институтов, которые обеспечивают частные интересы. Вторая... система институтов, не только негосударственных, но и политических. ...Гражданское общество понимается как некое состояние общества, которое интегрирует частные и публичные интересы... И относительно средств массовой информации. В гражданское общество они, безусловно, входят».

Свои соображения о составляющих гражданского общества высказала Л.И.Никовская, доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Центра социально-политических исследований Института социологии РАН.

«Уже отмечалось, что в отношении понимания гражданского общества существует много, очень много спорных позиций, — заметила она. — Если огрубить и спрямить все многообразие, то выпукло выйдут две точки зрения. Одна из немецкой философской школы соотношения гражданского общества и государства, которая примат отводит роли государства, политическому началу. Отсюда в зависимость выстраиваются все групповые интересы, которые существуют в обществе. А другая либеральная, которая выросла в Америке, и которая отводит государству роль ночного сторожа, и отсюда доминанта гражданских прав — роли личности, полноценного развития прав и свобод».

— Что такое сегодня партии? — берет один из больших вопросов выступающий. — Партии — пограничный институт гражданского общества. Они корнями уходят в само гражданское общество, а кроной в политическую систему государства. Так вот сегодня партии фактически корневую систему в гражданском обществе полностью обрубают, зато крона, которая ветвится в государственных политических структурах, у них разрастается. Сигналы, идущие сверху вниз, усиливаются, снизу вверх — наоборот, слабнут. И многопартийность сегодня фактически не выполняет роли основного посредника между обществом и властью.

О значении активной гражданской позиции в обеспечении порядка, дисциплины говорил В.С.Пусько, доктор

философских наук, заведующий кафедрой философии и политологии Московского государственного технического университета имени Н.Э.Баумана. Он также затронул нерешенные проблемы формирования подлинного гражданского общества.

Ярким, содержательным было выступление и доктора исторических наук, доцента Российской Академии государственной службы при Президенте РФ М.А.Гареева.

Криминализация нашей жизни происходит из-за того, что государство ушло из сфер обеспечения безопасности, регулирования, разрешения конфликтов, — заявил А.С.Автонюмов, доктор юридических наук, заведующий сектором сравнительного права Института государства и права РАН. — Я являюсь членом квалификационной коллегии судей города Москвы. Судьи озабочены ситуацией, которая сложилась в судебной системе. Это отдельная большая и

больная тема... Я не буду говорить, какая должна быть Общественная палата. Это большой разговор. Но то, что государство должно повернуться лицом к гражданскому обществу и идти навстречу, это так».

Деловыми были также выступления М.П.Карпенко, доктора технических наук, ректора Современной гуманитарной академии, С.С.Сулакшина, доктора политических наук, председателя Фонда развития политического централизма, В.Ф.Петровского, Чрезвычайного и Полномочного Посла РФ, директора Института по исследованию проблем безопасности в отношениях между Востоком и Западом и других.

Итак, все препоны к созданию подлинно гражданского общества сняты. Это показали итоги дискуссии в рамках столь авторитетного Научно-экспертного совета. Политические инициативы нашего главы государства дают возможность

гражданскому обществу обрести силы, активизировать деятельность политических партий, общественных объединений, обеспечить, благодаря новому порядку избрания глав субъектов Российской Федерации, эффективность государственного управления, реальную ответственность высших должностных лиц регионов, как перед Президентом страны, так и населением.

Вопреки эмоциональным критическим возгласам, речь идет не о назначении президентских ставленников на местах. Новый порядок выборов приведет к усилению политического влияния законодательных собраний субъектов Российской Федерации, повышению роли избранных в их состав депутатов. Контроль над высшими должностными лицами будет более действенным, когда в основе оценки работы губернаторов будет качество жизни простых людей: уровень рождаемости, продолжительность жизни, социальная защита, трудовая занятость и ряд других показателей.

Пропорциональная система выборов позволит снизить роль административного ресурса на местах, выведет выборы в Государственную Думу из сферы борьбы корпоративных интересов отдельных финансово-промышленных групп на уровень реальной публичной политики, послужит преградой проникновению криминальных элементов во власть.

Весьма плодотворна идея главы государства о формировании Общественной палаты. Она представляет собой дополнительную возможность гражданского контроля над государственной властью, канал прямой и обратной

**Прежде всего, гражданское общество трактуется как политическая категория. Не как экономическая и даже не социологическая. По гражданскому обществу судят о мере демократизации общества.**

**В современном западном обществе гражданское общество делает объектом своего контроля и своего сотрудничества не только сферу власти, государства, но и сферу бизнеса.**

связи между властью и обществом. В ее функции может входить всесторонняя общественная оценка предлагаемых проектов социально-экономического развития страны, гражданская экспертиза важнейших законопроектов.

В то же время далеко не все проблемы, связанные с развитием гражданского общества, в полной мере решены. Налицо снижение политической активности широких масс населения. После короткого всплеска такой активности заметен спад интереса к политическим партиям, их программам, уход значительного числа граждан из общественной сферы в частную. Люди явно не верят, что могут как-то воздействовать на власть, на ход событий, что от них что-то реально зависит. Преобладает стремление не столько влиять на власть, а скорее спрятаться от

нее, быть от нее подальше. Все это не может не препятствовать созданию гражданского общества. Мешает нормальному развитию процесса и нежелание «верхов» содействовать привлечению масс к осуществлению властных полномочий. Усиливается исконное недоверие власти к способности народа принимать разумные решения по общественно-значимым проблемам.

Есть силы, которые хотят навязать мысль, что удел народа — сфера частной приватной жизни, труд на производстве, мелкое, среднее предпринимательство, семья. Политика же исключительное дело избранных. С подобными тенденциями, видимо, следует активно бороться. Таков был лейтмотив многих выступлений крупных ученых, экспертов, Председателя Совета Федерации.

Шутько Д.В.<sup>1</sup>

## ПРАВОВАЯ БАЗА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

**В** настоящее время первостепенное значение приобретает решение задачи нормативно-правового обеспечения становления и развития гражданского общества в России.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2003 г. сформулирована задача развития гражданского общества в России: «Россия должна и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией... Но чтобы этого добиться необходимы консолидация, соединенные усилия органов власти, гражданского общества, всех людей в стране»<sup>2</sup>.

Рассмотрим основные вопросы правового обеспечения отдельных элементов гражданского общества в России.

**Конституционное право на объединение.** Видный русский правовед Б.А. Кистяковский так писал о значении права на объединение: «Среди неотъемлемых прав личности, признаваемых в правовом или конституционном государстве, одним из существенных прав является свобода союзов и свобода собраний»<sup>3</sup>. Немецкий конституционалист К. Хессе относит свободу ассоциаций к основным правам, которые служат охране политической свободы<sup>4</sup>.

Право на объединение закреплено в ст. 30 Конституции РФ, которая гласит, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Базовым законом, регламентирующим право на объединение, является Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»<sup>5</sup>. За ним был принят ряд федеральных законов, регулирующих создание и деятельность отдельных видов объединений: от 26 июня 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»<sup>6</sup>, от 11 августа 1995 г. «О благотворительности и благотворительных организациях»<sup>7</sup>, от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»<sup>8</sup>, от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>9</sup>, от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>10</sup>, от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»<sup>11</sup>, от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>12</sup>, от 27 ноября 2002 г. «Об объединениях работодателей»<sup>13</sup>.

Кроме того, в ряде федеральных законов содержатся правовые нормы о создании и деятельности некоторых видов общественных объединений. Например, Феде-

<sup>1</sup> Шутько Дмитрий Владимирович — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора теории государства и общественных объединений Института государства и права РАН.

<sup>2</sup> Российская газета. — 2003. — 17 мая.

<sup>3</sup> Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. — 1990. — № 6. — С. 144.

<sup>4</sup> Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981. — С. 204.

<sup>5</sup> СЗ РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1930.

<sup>6</sup> СЗ РФ. — 1995. — № 27. — Ст. 2503.

<sup>7</sup> СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3340.

<sup>8</sup> СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.

<sup>9</sup> СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 148.

<sup>10</sup> СЗ РФ. — 1997. — № 39. — Ст. 4465.

<sup>11</sup> СЗ РФ. — 2001. — № 29. — Ст. 2950.

<sup>12</sup> СЗ РФ. — 2002. — № 23. — Ст. 2102.

<sup>13</sup> СЗ РФ. — 2002. — № 48. — Ст. 4741.