

## Общественные объединения и органы государственной власти в России: становление и развитие механизма взаимодействия

### *Аннотация:*

В статье раскрывается сущность общественных объединений как институтов гражданского общества; анализируется законодательная база, определяющая их правовой статус; характеризуется механизм взаимодействия общественных объединений и органов государственной власти в процессе формирования гражданского общества и правового государства в современной России; особое внимание уделяется становлению и развитию механизма социального партнерства.

### *Ключевые слова:*

Общественные объединения; органы государственной власти; законодательство об общественных объединениях; механизм взаимодействия; гражданское общество; социальное партнерство.

В процессе формирования гражданского общества актуальным становится целый комплекс проблем. Наряду с иными, особое значение приобретают вопросы определения сущности, роли и места общественных объединений (1) в рамках позитивного развития гражданского общества и правового государства в России, а также вопросы установления взаимодействия между общественными организациями и органами государственной власти. Именно общественные объединения, с одной стороны, способствуют формированию личностных и коллективных интересов, а с другой – выражают их во взаимоотношениях с государством. На данном ассоциативном уровне складывается как самоуправление в смысле самоорганизации, так и берет начало общественности в управлении государственными делами. Развитая система общественных структур позволяет выявить весь комплекс многообразных интересов различных социальных слоев населения и учитывать их при разработке механизма взаимодействия общественных объединений (как структур гражданского общества) и органов государственной власти. Поскольку в начале 1990-х годов социальные элементы гражданского общества еще недостаточно осознавали свою значимость, законодательство, касающееся этих институтов, было недостаточно сформировано. Нормативные акты, регулировавшие правовой статус некоммерческих общественных организаций, оставались бессистемно разбросанными в актах различной юридической силы. Причем основным способом регулирования избирались преимущественно подзаконные акты.

Мы полагаем, что 1995 год стал переломным в решении вопросов правового обеспечения статуса и деятельности общественных организаций. С 1 января 1995 года вступила в действие часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепившая в специальном разделе (ст.ст. 116-123) практически все действующие нормы о некоммерческих организациях. (2) В 1995-1996 годах Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации принимает сразу пять федеральных законов, определяющих правовой статус основных видов некоммерческих организаций: Федеральный закон «Об общественных объединениях», (3)

Федеральный закон от 28 июня 1996 года №98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», (4) Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительных организациях и благотворительной деятельности», (5) Федеральном законе от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». (6) Среди указанных законов основным, базовым для всех форм и видов организованной негосударственной деятельности (деятельности в сфере гражданского общества) является Федеральный закон «Об общественных объединениях», вступивший в силу 25 мая 1995 года.

Данный закон носит либеральный характер, защищая свободы граждан и общественных объединений, предоставляя им дополнительные права. Среди них - право легального существования без государственной регистрации, что не снимает ответственности таких объединений за совершенные ими противоправные деяния, а также право самостоятельного выбора общественными объединениями своей организационно-правовой формы из перечня, предложенного в законе. Четко разделив сферу государственной деятельности и общественной инициативы, закон кардинально меняет правовую основу отношений между государством и гражданским обществом. Препятствуя бесконтрольному использованию государственными органами становиться учредителями любых видов общественных объединений, оказывая влияние на управление ими.

На базе Федерального закона РФ «Об общественных объединениях» выстраиваются остальные, видовые законы из этого блока, в частности Федеральный закон РФ от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности», (7) вступивший в силу в январе 1996 года. Специфика задач и положение профсоюзов в социально-политической системе гражданского общества предопределяют особенности их правового статуса. Функции профсоюзов направлены, прежде всего, на обеспечение защиты прав и интересов наемных работников в их отношениях с работодателем, и жизнедеятельности самих

профсоюзов как организаций трудящихся для такой защиты. Важной формой проявления инициатив и участия членов гражданского общества в решении социальных проблем является благотворительная деятельность. Отсутствие целостной системы законодательства, учитывающей специфику и требования к современному уровню развития благотворительной деятельности в России, предопределили необходимость разработки Федерального закона РФ от 11 августа 1995 года №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», (8) вступившего в силу 17 августа 1995 года. По-новому государство подошло и регулированию деятельности религиозных объединений, на которых не распространялись правовые нормы, закрепленные Законом «Об общественных объединениях». В 1997 году вступил в действие Федеральный закон РФ от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», (9) где были установлены основополагающие нормы, определяющие сферу отделения религиозных организаций от государства и выражающие интересы гражданского общества.

Федеральные законы, принятые в 1995-1997 годах достаточно четко определили функции государства по отношению к общественным объединениям. Законодатель указал, что вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений не допускается, за исключением случаев прямо предусмотренных в законе. По смыслу либерального законодательства 90-х годов XX века, государство обеспечивает соблюдение права и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставлением им различных льгот и преимуществ. Важно, что вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законах случаях, решаются органами государственной власти и местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (10) в статье 16 подчеркивает, что правительство «взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями». Тем самым функции правительства и его органов по отношению к общественным объединениям и религиозным организациям получают законодательное закрепление. Это дает возможность в организационном плане расширить и углубить взаимодействие органов исполнительной власти с общественными объединениями.

Обеспечение взаимодействия органов власти с общественными объединениями требует определенных организационных решений. (11) В этих целях в структуре органов государственной власти различных уровней начался процесс создания специальных подразделений по взаимодействию с общественными объединениями (например, Управление Президента Российской Федерации по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами Федерального Собрания Российской Федерации и др.).

На наш взгляд, одним из важнейших механизмов взаимодействия государственных органов и общественных объединений является социальное партнерство, т.е. социальные действия, основанные на солидарности и взаимной ответственности за проблему. Социальное

партнерство возникает тогда, когда представители государства и гражданского общества начинают работать совместно, осознав, что это выгодно каждому из них и обществу в целом. (12) На наш взгляд, социальное партнерство должно строиться на таких постулатах, как заинтересованность каждой из взаимодействующих сторон в поиске решения социальных проблем; объединение усилий и возможностей сторон в решении проблем, с которыми ни одна из них не в состоянии справиться самостоятельно; конструктивное сотрудничество в решении спорных вопросов; стремление к поиску реалистичных решений, а не к имитации такого поиска; взаимоприемлемый контроль и учёт интересов и др.

Роль государства в механизме социального партнерства определяется общим характером взаимоотношений государства и гражданского общества в демократически организованном обществе. Государство как политическая организация публичной власти выполняет по отношению к гражданскому обществу две функции: осуществляет правовое регулирование общественных отношений; сотрудничает с институтами гражданского общества в рамках социального партнерства. (13) Среди многообразия форм сотрудничества государства и гражданского общества, наиболее оптимальными представляются такие как внедрение и развитие системы социального заказа; активное участие представителей гражданского общества в формировании государственной социальной политики; привлечение специалистов гражданского общества в качестве экспертов в проекты государства и наоборот; совместные акции и участия в международных проектах.

Либеральные реформы конца XX века обозначили вектор дальнейшего развития гражданского общества в России, а также определили характер взаимоотношений между его институтами и органами государственной власти. Нормативные правовые акты, принятые с учетом интересов гражданского общества, были направлены, прежде всего, на создание реальных стимулов и совершенствования социальной структуры гражданского общества, повышения их ответственности за деятельность в интересах граждан и во взаимоотношениях с государством. Несмотря на очевидные прогрессивные шаги в рассматриваемой области, ряд проблем, остается и на сегодняшний день вне правового регулирования. Среди них – обеспечение эффективности механизма взаимодействия государства и гражданского общества, использование международной практики партнерства властей и социальных структур и другие проблемы.

#### Примечания:

1. *Общественное объединение* – это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставных документах общественного объединения // Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю.Тихомирова. М., 1997. – С.279.
2. Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст.3301.
3. Собрание законодательства РФ. 1995. №31. Ст.2990.
4. Собрание законодательства РФ.1995. № 27. Ст.2503.
5. Собрание законодательства РФ.1995. №33. Ст.3340.
6. Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 145.
7. Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.
8. Собрание законодательства РФ. 1995. №33. Ст.3340.
9. Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст.4465.

10. Собрание законодательства РФ. 1997. № 50. Ст. 5712.
11. *Зотова З.М.* Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001. – С. 212.
12. *Шомина Е.С.* Общественное участие в управлении // Политика. 1998-1999. №4 (10). – С. 104.
13. *Нуртдинова А.Ф.* Роль государства в механизме социального партнерства // Журнал российского права. 2000. № 2. – С.16.