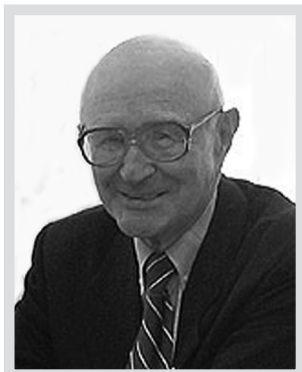


УДК 342.41

## Государство у истоков гражданского общества

**Железнов Б.Л.**

Доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного и административного права  
Казанского (Приволжского) федерального университета,  
Заслуженный деятель науки РТ

*Демократический выбор народа на рубеже XX-XXI вв. привел к образованию обновленного российского государства, которое, в свою очередь, дало импульс к формированию нового, гражданского общества. Но почему именно государство первым предприняло шаги в этом направлении; какое участие оно сегодня способно принимать в образовании и развитии новых общественных институтов; не расходятся ли в наши дни интересы государства, чиновников и далеко не однородной общественной среды? Эти проблемы обозначены автором предлагаемой публикации.*

*Ключевые слова: государство, демократия, истоки гражданского общества, взаимодействие общества и государства.*

Возникновение, взаимопроникновение, взаимодействие и разрушение общества и государства на всем протяжении человеческой истории основывались на диалектическом законе единства и борьбы противоположностей. На разных исторических этапах государство либо поглощалось обществом (вспомним известную оценку К. Маркса, которую он дал Парижской коммуне, «поглотившей» полупфеодалное государство Бурбонов), либо общество поглощалось государством (ярчайший пример – гитлеровская Германия). Наверное, когда-нибудь государство все же будет помещено в музей «рядом с прялкой и бронзовым топором». Однако теперь, на фоне демократической глобализации цивилизованного мира, речь уже идет о взаимодействии не просто общества и государства, а общества гражданско-государства демократического.

Если же обратиться к сегодняшней российской действительности, то, в отличие от старых демократий мира, с наступлением постсоветского периода мы лишь приступили к строительству подлинно демократического государства и гражданского общества. При этом сложилось так, что в современной России первый импульс к построению гражданского общества последовал именно со стороны государства, «сверху», что вовсе не удивительно: новая власть не могла не понимать, что опираться на социум, не прео-

долевший многовековую психологию авторитаризма, она не может, иначе революционные события 90-х гг. просто «уйдут в песок». История знает немало тому примеров – взять хотя бы Октябрьскую революцию, которая обернулась для страны, мягко говоря, последующим откатом от реального народовластия, или недавние «цветные» охлократические революции в странах Африки и Ближнего Востока. Демократический выбор, сделанный в конце XX в. народом, сам по себе еще не гарантировал торжества демократии в последующие годы (и не гарантирует, если гражданское общество не состоится). Итак, новой властью были сознательно и немедленно предприняты шаги по формированию гражданского общества. Одним из первых шагов в этом направлении стало само решение вынести проект новой Конституции РФ на всенародный императивный референдум. Конституция, принятая не органом государства, а непосредственно народом, закрепила основы народовластия, политическую систему общества, в состав которой входят, наряду с государством, общественные объединения, формы прямой демократии, местное самоуправление и прочие институты. Отмена цензуры обусловила новые возможности для средств массовой информации. Даже церковь, хотя и осталась отделенной от государства, уже не является тем юридическим и нравственным изгоем, каким она нередко ощущала себя

в советское время, и это позволяет ей открыто выражать интересы значительной части общества.

На основе принятой Конституции в стране возник ряд важных общественных институтов, причем многие из них также были непосредственно инициированы именно государством. Но день сегодняшний ставит в сфере взаимодействия государства и российского общества новые вопросы: следует ли государству и далее активно проявлять заинтересованность в образовании новых общественных институтов; нужно ли ему участвовать в развитии уже существующих институтов общества; наконец, не взрастит ли оно своего «могильщика», помогая обществу окрепнуть и встать на ноги?

26 мая 1994 г. состоялось первое рабочее совещание по государственной поддержке институтов гражданского общества с участием представителей Президента РФ, Правительства, обеих палат Федерального Собрания и Центральной избирательной комиссии, а также группы экспертов. Совещание подчеркнуло, что становление и развитие в России гражданского общества представляется основой и гарантией необратимости демократических преобразований. «... Законы, которые придадут формированию у нас гражданского общества цивилизованный характер, должны отвечать некоторой совокупности необходимых принципов взаимодействия общества и государства, выработанных мировой и отечественной теорией и практикой» [1]. По единодушному мнению участников совещания, законы должны были обеспечить в полном объеме права человека, добровольную гражданскую кооперацию свободных ассоциаций, общественный диалог, идеологический плюрализм, правовую защищенность гражданского общества и его структур, ответственность государства перед гражданином и осознанное самоограничение власти.

Совещанием были выработаны рекомендации по формированию правовой базы гражданского общества – взаимосвязанных блоков законодательства: в экономической области – создание нового Гражданского кодекса РФ. В области отношений между обществом и государством – издание законов об общих принципах организации местного самоуправления, о праве граждан на информацию, о регулировании лоббистской деятельности в Федеральном Собрании и др. Говорилось в этих рекомендациях и о необходимости законодательно определить основные гарантии избирательных прав граждан, включая выборы Президента РФ, Госдумы, проведение референдумов и формирование Совета Федерации, в конечном счете – об издании единого Избирательного кодекса. Для обеспечения деятельности институтов гражданского общества предлагалось глубоко продумать судебную реформу, издать законы, регламентирующие права граждан на объединение, организацию и функционирование политических партий, профсоюзов, проведение публичных мероприятий, благотвори-

тельную деятельность и положение религиозных объединений, институты омбудсмена и адвокатуры. При этом подчеркивалась необходимость постоянного информирования общественности о готовящихся законопроектах всех субъектов законоотворчества, а государство по мере развития гражданских институтов должно было, по мнению участников совещания, «постепенно частично снимать с себя не свойственные ему функции» [1]. Особо указывалось на то, что в создании благоприятных условий для развития гражданского общества требуется участие всех субъектов федерации на всех уровнях власти.

Как видим, рекомендации этого совещания по изданию конкретных законов и многие другие предложения, рассчитанные на участие государства, были так или иначе государством реализованы, хотя повседневная действительность свидетельствует о том, что далеко не всегда последующие судьбы гражданских институтов складывались так, как это себе представляли его участники. Да и сами упомянутые законы к сегодняшнему времени претерпели ряд существенных изменений, уводящих их в сторону от заданного направления (что особенно коснулось избирательных законов, законов о массовых мероприятиях и некоторых других). Тем не менее данное совещание стало важной, хотя и полузабытой, вехой в развитии нашего гражданского общества, причем именно широкое участие в нем представителей государства явилось свидетельством заинтересованности власти в этом развитии. Мы особо остановились на материалах этого совещания, так как многочисленные форумы, посвященные проблемам гражданского общества, имевшие место впоследствии, воспроизводили его идеи.

И все же в наши дни, когда с тех первых шагов по формированию гражданского общества в демократической России прошло более двух десятков лет, мы отчетливо осознаем, что все еще далеки от желаемого результата.

Не случайно в политических кругах нередко высказываются серьезные критические замечания в адрес общества на современном этапе его развития. Так, редактор газеты «Завтра» А. Проханов даже считает, будто «наше общество – клейкая, жидкая, растекающаяся, неструктурированная масса» [2]. С этим, конечно, трудно согласиться. Тем не менее было бы неправильным исключать помощь государства в дальнейшем развитии общества, разумеется, при условии, что государство сумеет оставаться в разумных пределах и не станет агрессивно вторгаться туда, где общество уже не особенно нуждается в его услугах.

Обращаясь к формам взаимодействия государства и гражданского общества на современном этапе, логично начать с института президентства.

В Конституции РФ пока отсутствуют нормы, непосредственно регулирующие полномочия Президента РФ в сфере развития гражданского обще-

ства (несомненный пробел!), но то обстоятельство, что он является гарантом прав и свобод человека и гражданина, равно как и существование при Президенте Совета по развитию гражданского общества и правам человека, призванного содействовать процессам гуманизации и модернизации общества, свидетельствует о том, что участие государства в развитии гражданского общества предполагается на самом высоком уровне властной иерархии. Среди институтов, при помощи которых государство сегодня непосредственно содействует развитию гражданского общества, особое место занимает Общественная палата Российской Федерации. Объединяя в своей структуре государственные и общественные начала, она призвана обеспечивать взаимодействие граждан с органами государственной власти и самоуправления при формировании и реализации государственной политики, равно как и общественный контроль за деятельностью исполнительной власти на всех ее уровнях [3]. До настоящего времени в нее входило 126 членов, 42 из которых назначались Президентом РФ, остальные представляли общефедеральные и региональные общественные организации (не исключено, что состав палаты будет расширен). Опасения, что палата станет «мертворожденным ребенком», не оправдались: она активно участвует в жизни общества и государства; находясь на государственном обеспечении, аккумулирует в своей работе важные общественные инициативы, дает экспертные заключения по проектам нормативных актов и т.д. Однако желательно, чтобы в закон о ней были внесены нормы, более эффективно гарантирующие роль и значение ее рекомендательных актов в процессе деятельности органов государства и местного самоуправления.

Законодательными актами государство не только регулирует, но и стимулирует развитие системы политических партий и их активную деятельность. Закон о политических партиях от 02.07.2001 г. [4] неоднократно изменялся и дополнялся (например, новым законом от 23 марта 2012 г. [5]). В настоящее время для создания партии достаточно наличия 500 человек; партии, не получившие мандаты на выборах в Госдуму, могут представлять в парламенте свои мнения и предложения в интересах тех социальных структур, которым они служат. Члены различных партий и многие общественные организации активно вступают в массовое общественное движение «Общероссийский народный фронт», у истоков которого стоял Президент страны В.В. Путин.

Государство принимает определенное участие в жизни социально-экономических организаций. Так, его представители входят в состав трехсторонних комиссий по согласованию интересов работников и работодателей; в январе 2010 г. была достигнута договоренность об участии председателя Союза промышленников и предпринимателей в заседаниях Правительства России.

Отмена цензуры сделала многие средства массовой информации мощным институтом общества, позволяющим рядовым гражданам и общественным объединениям контролировать работу органов государства и отдельных чиновников, вскрывать факты коррупции. При этом подавляющее число газет, журналов, радио- и телевизионных каналов уже не являются государственными. Тем не менее опыт официозных СМИ, таких, как «Российская газета», «Парламентская газета», телеканал РТР и др. свидетельствует о том, что государство и в сфере массмедиа сохраняет за собой возможности позитивного участия практически во всех проявлениях общественной жизни. Необходимо лишь, чтобы эти возможности использовались продуманно и рационально, не во вред, а на пользу общества.

Ряд общественных объединений получают материальную поддержку из государственного бюджета. Например, политические партии, собравшие три и более процента голосов избирателей на выборах в Государственную Думу, причем даже те из них, которые не получили ни одного мандата. На поддержку социально ориентированных НКО государство также выделяет немалые средства [6].

Законодательство о местном самоуправлении позволяет государству дотировать муниципальные органы и по необходимости передавать им свои функции с соответствующим финансовым обеспечением.

Примечательно складываются отношения между нашим светским государством и церковью. Будучи отделена от государства, она тем не менее играет важную роль в жизни гражданского общества, борясь за его нравственные устои. Поэтому государство принимает достаточно эффективные, в том числе и законодательные, меры по сбережению религиозных святынь, защите прав и интересов верующих, обеспечению равноправия всех конфессий. Оскорбление чувств верующих, осквернение храмов караются в административном и уголовном порядке, притом достаточно жестко.

На ниве Интернет-демократии государство предпринимает серьезные меры по использованию этого ресурса в интересах гражданского общества. «Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития института прямой референдумной демократии» [7]. Указом Президента РФ от 3 марта 2013 г. утверждены «Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"». Руководить реализацией этих правил будет некоммерческая организация «Фонд информационной демократии». С инициативами может выступить в Интернете любой гражданин, достигший совершеннолетия. После размещения инициативы в сети может быть проведено Интернет-голосование. Если будет собрано 100 тыс. и более голосов в масштабах страны или не ме-

нее 5 % голосов в границах региона (включая муниципальные образования), инициатива направляется в специальную экспертную группу для разработки мер по ее реализации [8]. Все это делается в целях развития гражданского общества, защиты прав человека, участия граждан в управлении государством. Нам представляется, что со временем группы граждан, собравшие в рамках Интернет-инициативы достаточное число подписей, могли бы даже стать в один ряд с другими субъектами права законодательной инициативы в Государственной Думе и парламентах субъектов Федерации, опыт подобного рода существует в некоторых зарубежных странах. Соответствующую поправку можно внести в Конституцию.

Итак, наше молодое демократическое государство не только стояло у истоков гражданского общества, но и посредством соответствующих, в том числе и властных, институтов сегодня участвует в его развитии. Однако не следует забывать о том, что далеко не все институты гражданского общества в наши дни заслуживают или требуют государственной поддержки. С одной стороны, уже возникло немало общественных объединений, не нуждающихся в такой поддержке, например, многие благотворительные фонды, газеты и журналы, с другой – сформировались объединения, противостоящие государству и использующие правовые методы конфронтации, не говоря уже о незаконных организациях экстремистского и террористического характера. Если обратиться к противоправным организациям, то государство самим фактом их преследования, безусловно, помогает гражданскому обществу правомерно развиваться, не перерождаясь в охлократию, и это – тоже свидетельство их позитивного сотрудничества. Но когда государство, а точнее, его чиновники, используя орудия материальной силы, преследуют без достаточных оснований правомерно существующие институты оппозиции, они противопоставляют себя, а вместе с тем и государство гражданскому обществу. «Сильное государство и всевластная бюрократия – это не одно и то же. Первое нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка. Для защиты и укрепления демократических

институтов. Вторая – смертельно опасна для него» [9]. Следовательно, взаимодействие государства и гражданского общества впредь должно быть тщательно сбалансировано с тем, чтобы не допускать перекосов в складывающихся между ними отношениях. Что же касается вопроса о том, не взрастит ли государство своего «могильщика», способствуя созреванию гражданского общества, то можно смело утверждать, что при условии последовательного совершенствования нашей демократической государственности и развития позитивных общественных институтов взаимодействие государства и общества будет только укрепляться во благо народа и власти, и это предположение опирается на опыт наиболее развитых стран современного мира.

### Литература:

1. В интересах гражданского общества // Российская газета. – 1994. – 28 мая.
2. Проханов А. Особое мнение на радио «Эхо Москвы». – URL: <http://www.echo.msk.ru/programs/personalno/1029892-echo/#video>
3. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 7 апреля. – № 3739.
4. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета, 2001. – 11 июля.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»» // Российская газета. – 2012. – 4 апреля. – № 5746
6. <http://newsru.com/russia/30mar2013/putinko.html>
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. – URL: <http://www.rg.ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html>
8. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=142909>
9. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. – URL: <http://www.rg.ru/2008/11/05/poslanie-kremlin.html>

## The State at the Waterhead of the Civil Society

*Zheleznov B.L.*

*Kazan (Volga Region) Federal University*

*The democratic choice of the people at the turn of XX-XXI centuries has resulted in reforming of Russian state that in its turn has given an impulse to creation of civil society. The author of the paper puts forward the question why it was the state to take first steps in that direction and what role it can play now in formation of new public institutions. The focus is on the correlation of interests of the state, civil servants and heterogeneous social environment.*

*Key words: state, democracy, waterhead of the civil society, cooperation of the state and society.*