М.Р. Висханов

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ВИСХАНОВ Магомед Русланович – аспирант кафедры социологии РАГС (e-mail: magomed.vishanov@yandex.ru)

Аннотация. *Рассматриваются проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества на примере формирования и функционирования некоммерческих организаций.*

Ключевые слова: *государственная власть, некоммерческие организации, конституционно-правовое регулирование.*

Среди обилия теоретико-правовых исследований проблем гражданского общества обращает на себя внимание ограниченность перечня конституционно-правовых исследований вопросов формирования и развития гражданского общества в Российской Федерации, динамики конституционно-правового регулирования взаимоотношений гражданского общества и государства на современном этапе развития страны.

В целях восполнения хоть в какой-то степени этого пробела автор поставил перед собой задачу рассмотреть правовые основы взаимодействия двух секторов общества: государства и некоммерческих организаций. Но прежде чем перейти к анализу законодательства, следует определиться с основными понятиями.

1. *Государство.* Государственную власть в России, согласно Конституции Российской Федерации, осуществляют президент, правительство (исполнительная власть), Федеральное Собрание, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы (законодательная власть), и суды (судебная власть).

2. *Некоммерческие организации (НКО)*. Под НКО в соответствии с Законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» понимаются организации, не имеющие цели извлечения прибыли в качестве основы своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками. НКО могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей; для 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.

Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Конституция Российской Федерации закрепила свободу экономической деятельности, признала частную, государственную, муниципальную и иную формы собственности. Конституционные положения устанавливают новые правовые отношения между органами государственного управления и экономическими структурами. Наиболее существенным аспектом понимания взаимоотношений государства и гражданского общества является изучение конкретных правовых механизмов взаимодействия структур гражданского общества с органами государственной власти: законодательной (представительной) и исполнительной. Нередко именно структурам гражданского общества принадлежит ведущая роль в обнаружении и обозначении сфер общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании.

Нормы Конституции конкретизируются и раскрываются в федеральных законах. Основными федеральными законами, устанавливающими правовые основы взаимодействия гражданского общества с органами государственной власти, являются:

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), который не только подразделил все юридические лица на два типа (коммерческие и некоммерческие организации), но и определил их возможные правовые формы. С принятием первой части ГК РФ, вступившего в силу 1 января 1995 г., нормы о НКО были сведены в единый раздел «Некоммерческие организации» (гл. 4, ст. 116 – 123), где представлен перечень видов НКО, в том числе тех, которые могут заниматься благотворительностью. В ГК РФ включены основные характеристики гражданско-правового статуса разных видов НКО, порядок получения и использования ими имущества и прочие нормы. Законодательство предусматривает более 20 различных организационно-правовых форм НКО. В отличие от коммерческих организаций, организационно-правовые формы некоммерческих организаций не ограничены ГК РФ. В ближайшем будущем количество НКО увеличится. Деятельность значительной части НКО регулируется отдельными законами, принятыми в разное время и в определенных аспектах, не вполне согласующимися друг с другом. ГК РФ регулирует лишь наиболее общие вопросы, касающиеся НКО, не затрагивая проблем их текущей деятельности;

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» определяет важнейшие элементы правового регулирования статуса НКО: правовое положение; порядок создания, формы деятельности, реорганизации и ликвидации НКО как юридических лиц; порядок формирования и использования имущества некоммерческих организаций; права и обязанности их учредителей (участников); основы управления НКО и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления. Согласно Закону «О некоммерческих организациях» органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать НКО экономическую поддержку в различных формах.

В ряду федеральных законов, содержащих нормы о взаимодействии власти и НКО, особо следует отметить Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Отдельная глава этого закона регламентирует, в частности, вопросы проведения местного референдума по значимым вопросам общественной жизни, механизмы правотворческой инициативы граждан, вопросы территориального общественного самоуправления, порядок проведения публичных слушаний. Именно на муниципальном уровне представители НКО имеют наибольшие возможности избираться в представительные органы власти и затем уже в качестве депутатов работать с НКО.

Вступившие в силу в 2005 и 2006 гг. федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также «Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 годы» расширили возможности НКО участвовать в процессе принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления. Главным механизмом налаживания взаимодействия стали обязательные по закону диалоги власти и представителей гражданского общества. Теперь, когда закон не только допускает, но и обязывает органы власти к ведению диалога, возникла другая проблема – слабая готовность структур гражданского общества эффективно использовать открывшиеся возможности. Например, далеко не во всех субъектах РФ представители НКО включены в комиссии по административной реформе.

Дальнейшим развитием законодательной базы гражданского общества стало принятие Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц», регулирующего отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией при образовании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также при внесении изменений в их учредительные документы и при ведении Единого государственного реестра. Этот

Закон является документом, работающим на усиление тенденции унификации законодательных актов. Участие НКО в реализации государственных и муниципальных заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд регулируется ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), а также Федеральным законом от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»..

Одной из важных проблем, требующих разрешения и разработки законодательного регулирования, являются недостаточно четкое разделение основной некоммерческой деятельности и разрешенной законом предпринимательской деятельности НКО, недостаточная прозрачность их финансовой отчетности, а также то, что существующее налоговое законодательство и подзаконные акты недостаточно учитывают особенности и некоммерческий характер деятельности НКО. На сегодня налоговый статус НКО, оказывающей платные услуги, и коммерческой организации практически не различаются. Существующее налоговое законодательство не полностью учитывает некоммерческий характер основной деятельности НКО и нуждается во внесении в него соответствующих изменений. До сих пор существует опасность, что НКО будут полностью приравнены Налоговым кодексом Российской Федерации к коммерческим структурам, что, по мнению многих экспертов, приведет к невозможности осуществления деятельности НКО и закрытию большинства из них.

В субъектах РФ и отдельных муниципальных образованиях РФ принято достаточно много нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы взаимодействия власти и НКО.

Эти акты либо целиком посвящены регулированию данного процесса, как, например, Закон города Москвы от 12 апреля 2000 года № 8 «О взаимодействии органов власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями», либо содержат отдельные нормы, связанные с ним. Большая часть таких актов предусматривает взаимодействие с НКО в формах, уже названных в нормативно-правовых актах федерального уровня. Значительное число их регламентирует вопросы создания и деятельности общественных консультационных советов при исполнительных органах власти субъектов РФ и органах местного самоуправления, проведения совместных мероприятий, включая ярмарки программ и проектов НКО, предоставления налоговых льгот, выделения грантов или социальных заказов и другие. Однако в регионах могут предусматриваться и вводиться новые формы взаимодействия.

Проанализировав нормативно-правовую базу, регулирующую взаимодействие власти и НКО в России, можно сделать следующие выводы:

1. Специального акта, посвященного этому вопросу на федеральном уровне, нет. Правовые нормы, затрагивающие взаимодействие власти и

НКО, содержатся в ряде федеральных законов, регулирующих отдельные сферы общественной жизни, виды деятельности или деятельность отдельных видов организаций. В отдельных же субъектах РФ приняты и действуют специальные законы, регулирующие взаимодействие органов государственной власти субъекта РФ с НКО.

2. В законодательстве России отсутствует стройная система форм, принципов, механизмов взаимодействия власти и НКО, а также прав и обязанностей обеих сторон. Существующие нормативно-правовые акты, как правило, затрагивают лишь отдельные аспекты взаимодействия.

3. В российском законодательстве чаще всего речь идет о государственной поддержке НКО, т. е. в определенной степени не изжит старый, патерналистский подход. Поддержка государства конечно же нужна третьему сектору, но взаимодействие не может свестись к односторонней поддержке, в чем-то и институты гражданского общества могут поддерживать государственные органы и учреждения.

Не пытаясь оценить эффективность современного состояния взаимодействия власти и НКО в России, отметим, что очень часто инициативы НКО наталкиваются на чиновничий бюрократизм и непонимание отдельными представителями власти необходимости взаимодействия с НКО. В ряде российских законов предусмотрено право граждан и общественных объединений, участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы. Но корреспондирующей этому праву обязанности чиновника, отвечающего за приятие такого решения, приглашать их к обсуждению таких решений и учесть поступившие от граждан и НКО предложения, не предусмотрено.

Анализ правоприменительной практики законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы деятельности «третьего сектора», и информации, полученной из субъектов Федерации от представителей экспертных советов при законодательных и исполнительных органах государственной власти, позволяет выделить четыре основных направления повышения качества законов в данной сфере правоотношений.

Первое направление включает унификацию российского законодательства и приведение его в соответствие с международными стандартами, практикой европейского сообщества. Эта одна из перспективных задач, предполагающая определение основных принципов некоммерческого законодательства и дальнейшего закрепления их в федеральных законах, а также унификацию организационно-правовых форм НКО.

Второе направление включает дальнейшее конструктивное сотрудничество государства с НКО и общественными объединениями. Данная сфера отношений предполагает создание процедур, форматов, механизмов общественной экспертизы законопроектов (в том числе, общественной антикоррупционной, антидискриминационной, гендерной, экологической и т. д.). К сожалению, пока заключения общественных палат и экспертных советов не является обязательным форматом для органов государствен-

ной власти и местного самоуправления, а качество общественных экспертиз зачастую очень низкое.

Третье направление – упрощение языка законодательства, исключение внутренних противоречий, унификация терминологии и устранение неточностей там, где есть возможность произвольного толкования норм.

Четвертое направление предполагает объединение мер по упрощению процедур регистрации организаций и изменений в учредительных документах, ликвидации НКО и другие вопросы, а также меры по снижению бремени государственного контроля и связанных с ним издержек НКО. Проблема эта возникла после принятия в 2006 г. пакета документов по изменению законодательства о НКО, в результате правоприменительной практики этих поправок значительное количество организаций было либо ликвидировано, либо столкнулось с множеством проблем из-за постоянной тревоги по поводу различного рода проверок. По данным Вестника государственной регистрации, на 1 января 2009 г. в России по различным основаниям были исключены из реестра 219 802 НКО. Из них более 44 тыс. были исключены в связи с признанием прекращения деятельности по решению суда (как правило, по инициативе региональных управлений ФРС или Минюста). Новым веянием 2008–2009 гг. стала ликвидация НКО, ведущих просветительскую деятельность. По данным Общественной палаты РФ, образовательная деятельность, а также научно-исследовательская деятельность, являются доминирующими для НКО. Ею занимаются практически половина (46%) НКО. Таким образом, широкое толкование образовательной деятельности ставит под угрозу существование каждой второй организации. Основная часть организаций исключалась из реестра в связи с непредставлением введенной в 2006 г. отчетности. При этом часто суды не рассматривают вопрос о том, действительно ли организация прекратила деятельность, а выносят решение по формальной причине – как наказание за несданный отчет. В связи с этим был принят Федеральный закон от 17.07.2009 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», в соответствии с которым формы регистрации, формы и сроки отчетности НКО, ранее утверждавшиеся Правительством РФ, отныне должны утверждаться Минюстом РФ. Порядок и сроки проведения проверок НКО определяются административным регламентом, утвержденным Приказом Минюста РФ от 31.03.2009 года № 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации».

Одной из важных форм взаимодействия государственных и общественных институтов является деятельность по осуществлению общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Главная роль в данной процедуре отводится Общественной палате Российской Федерации. 25 декабря 2008 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», расширяющий полномочия Общественной палаты Российской Федерации. Данный закон упростил процедуру общественной экспертизы с участием Общественной палаты, предложив направлять в Общественную палату все внесенные в повестку заседаний Госдумы законопроекты. Кроме того, закон предусматривает участие представителей Общественной палаты в работе комитетов и комиссий Государственной Думы, а члены Общественной палаты смогут подготавливать свое экспертное заключение еще на стадии предварительного рассмотрения законопроектов. Уважение к закону со стороны общества возможно только тогда, когда закон будет понятен, а процесс его подготовки будет прозрачен и доступен для ознакомления и восприятия людей.

Долгое время в России под экспертизой понималось только финансовое обеспечение, соответствие Конституции Российской Федерации и выявление противоречий действующему законодательству. Сегодня все законы, помимо вышеупомянутых традиционных экспертиз, анализируются с позиции их криминогенности и коррупционности, а в качестве базового критерия для анализа законов используется ст. 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Решение рассмотренных вопросов предполагает усиление консолидации всех социальных групп и институтов нашего общества, повышение социализации личности и качества человеческого капитала как основного интеллектуального ресурса Российского государства, реальной роли участия граждан и их объединений в публичной политической деятельности, привлечение к различным формам управления в муниципалитетах, городах, регионах, контроль деятельности органов власти.

Список литературы

May, B. Российские экономические реформы глазами западных критиков // Вопросы экономики. – М., 1999. – № 11.

Политико-государственное управление / под ред. Л.В. Сморгунова и В.С. Комаровского. – М.: Изд-во РАГС, 2004.

© Висханов М.Р., 2011