

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО СТРУКТУРИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье в сопоставительном ключе анализируется нормативно-правовое обеспечение деятельности общественных организации и политических партий современной РФ. Выявляются тенденции становления отечественного законодательства, адресованного третьему сектору и политическим институтам. Обозначаются ресурсы взаимодействия политических партий и общественных объединений в ходе административной реформы и реформы местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: политические партии, общественные объединения, гражданское и политическое структурирование, гражданские инициативы, сотрудничество общественных и политических организаций, социальные программы, стабилизация общественно-политических отношений.

L. Dzakhova

LEGAL MAINTENANCE OF CIVIL AND POLITICAL STRUCTURING IN MODERN RUSSIA

The article reveals the standard legal activities of public organisations and political parties of the modern Russian Federation in a contrastive key. The article interprets the establishment of domestic legislation addressed to the third section and political institutions. The resources of the interaction of political parties and public organisations in the course of administration reforms and the reforms of local government on federal and regional levels are cleared up in this work.

Key words: political parties, public organisations, civil and political structuring, civil initiatives, cooperation of public and political organisations, social programmes, stabilisation of public and political relations.

Становление современного российского законодательства об общественных объединениях и политических партиях соответствует общему процессу гражданского и политического структурирования. Законодательство РФ о политических партиях и общественных организациях отражает институализацию политических процессов и институтов и функционирование некоммерческих общественных и политических организаций.

Закономерность становления законодательства об общественных объединениях и политических партиях соотносится с закономерностью вовлечения широких масс населения в общественно-политическую жизнь, в борьбу за достижение социальных интересов, за вхождение во власть, в процесс принятия политически значимых решений. Государство осуществляет целевое правовое регулирование деятельности об-

ществленных объединений и политических организаций в силу необходимости легитимизации социальной и политической активности разных сообществ, которые тяготеют к самоорганизации.

В России накоплен некоторый исторический опыт законодательного структурирования партогенеза и партийного строительства, а также общественной самоорганизации населения. Так, право на свободу политических партий было провозглашено Высочайшим императорским Манифестом «*Об усовершенствовании государственного порядка*» от 17 октября 1905 г. Политическая значимость Манифеста общеизвестна, однако его особенность состоит в реактивном характере принятия этого документа. Демократические права и свободы в самом широком спектре формально были дарованы императором народу. Однако фактически Манифест констатировал те новации политической жизни, которые выступили на первый план в ходе первой русской буржуазно-демократической революции 1905–1907 гг. В Манифесте указано, что «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» предоставлялись с целью прекращения «неслыханной смуты» [8]. 23 апреля 1906 г. выходят «*Высочайшие утвержденные основные государственные законы*», пункт 38 которых гласил: «Российские подданные имеют право образовывать общества и союзы в целях, не противных законам». Однако за месяц до этого, 4 марта 1906 г. был подписан «*Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату о Временных правилах об обществах и союзах*», которым «впредь до издания, в соответствии с Манифестом 17-го октября 1905 г., общего закона о союзах и обществах» признавалось «за благо ввести в действие временные, по этому предмету, правила» [11].

В советский период место и роль КПСС как ядра политической системы определялись Конституциями советского государства, что снимало необходимость принятия отдельного закона о политических парти-

ях. Общественные же организации, прежде всего профессиональные союзы, а также творческие союзы играли роль «сопутствующих авторов» общественно-политического процесса.

В новой демократической России произошли существенные изменения в реальностях и в понимании сущности политического процесса, роли общественных и политических институтов, в том числе и политических партий. Основу правового регулирования российских общественных объединений и политических партий на современном этапе составляют нормы Конституции РФ 1993 г., которые сосредоточены в главе второй «Права и свободы человека и гражданина».

Регулированию деятельности общественных объединений посвящены нормы статьи 13, которая в пункте 4 устанавливает, что общественные объединения равны перед законом [1]. Пунктом 5 указанной статьи Конституция РФ накладывает определенные ограничения на создание объединений, в соответствии с которым запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Далее эти положения развивает статья 30, которая гласит, что «каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем» [1].

С учетом новых возможностей для граждан принимать участие в общественной жизни, выступать с инициативами в стране осуществилось становление целевого законодательства. С одной стороны, это законодательство направлено на легитимизацию процесса формирования гражданского общества и посвящено ассоциированию гражд-

дан в общественных объединениях. С другой стороны, это законодательство направлено на создание нормативно-правовой базы объединения граждан в политические партии и движения. Рассмотрение двух векторов законодательного процесса закономерно в плане соотношения общественной и политической деятельности граждан. При очевидных сущностных различиях этих направлений деятельности есть и общие содержательные позиции. Среди них необходимо выделить добровольность, инициативность, а также как важнейшую – способность к самоорганизации.

Демократизация общественно-политических отношений, как равно и политико-административного управления, создала общую базу для формирования и функционирования общественных организаций и политических партий. Здесь важно подчеркнуть такие решающие обстоятельства, как отсутствие единой государственной идеологии, свобода возможности объединяться в организации и движения, а также свобода возможности выражать свое мнение в режиме собраний, демонстраций, митингов и др. в соответствии с законом.

В этом плане исследовательский интерес представляет сопоставительное исследование современного российского законодательства, адресованного как общественным объединениям и организациям, так и политическим партиям и движениям. Соответствующие законы РФ в сочетании и дополнении друг друга являются важнейшими нормативно-правовыми актами, которые обеспечивают успех, во-первых, становления и упрочения институтов гражданского общества, во-вторых, развития многопартийности и политического плюрализма.

Одним из первых значимых законов РФ в отмеченных направлениях стал Федеральный закон (ФЗ) «*Об общественных объединениях*» 1995 г. ФЗ «Об общественных объединениях» регламентирует процесс образования и деятельности общественных объединений, предусматривает разные формы поддержки государством деятель-

ности некоммерческих организаций – организаций «третьего сектора». ФЗ прописал «право граждан создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей...» (гл. 1, ст. 3).

Несмотря на то, что закон адресован общественным организациям и общественной добровольческой деятельности граждан, он отражает и политический аспект их участия. Так, закон закрепляет право общественных объединений участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке и объемах, предусмотренных законодательством РФ, а также право выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить соответствующие предложения в органы власти [2].

Принятие закона отражает новые принципы отношений государства и общества, в частности демократизацию национальных отношений. Так, граждане, например, могут создавать общественные организации, движения, фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности на основе общности интересов для реализации общих целей в сфере национальной культуры, этнокультурных интересов (гл.1, ст. 7). При этом такое право дается всем гражданам РФ, независимо от этнической принадлежности [5, с. 145]. ФЗ определяет, что деятельность общественных объединений не может быть направлена «на разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни» (гл. 1, ст. 15). Кроме того, ФЗ отказывает в образовании общественного объединения, если «название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан» (гл. 1, ст. 23). Символика общественных объединений также не «должна оскорблять национальные и религиозные чувства граждан» (ст. 24) [2].

В дальнейшем, также в 1995 г. Государственной Думой ФС РФ принимается ФЗ «*О некоммерческих организациях*», который развивает нормы Гражданского кодекса РФ о некоммерческих организациях и устанав-

ливают новые правовые нормы. Основной задачей принятия ФЗ «О некоммерческих организациях» является правовое регулирование некоммерческого сектора в целях его дальнейшего развития. Однако, учитывая многообразие субъектов некоммерческой деятельности и сферы их деятельности, указанный закон изначально не ставит задачи детально урегулировать все вопросы деятельности некоммерческих организаций. Являясь по сути рамочным, он отражает основные, наиболее значимые положения, оставляя право дальнейшего регулирования региональному законодательству.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 ФЗ определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления [3].

Пункт 2 статьи 1 устанавливает, что закон применяется по отношению ко всем некоммерческим организациям, созданным или создаваемым на территории РФ, постольку, поскольку иное не установлено им самим и иными федеральными законами. В соответствии с пунктом 3 статьи 2 некоммерческие организации могут создаваться в формах: общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, государственных корпораций, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами [9, с. 10].

Примечательно, что законодатель четко определяет сущность общественных объединений и некоммерческих организаций. Она состоит в предоставлении населению или предприятиям различных услуг

при отсутствии извлечения прибыли. Целями общественных объединений и некоммерческих организаций являются социальные, благотворительные, культурные, образовательные, научные и управленческие цели, охрана здоровья граждан, развитие физической культуры и спорта, удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей. Также это цели, которые имеют и политическое значение, притом, что политическая сфера не является сферой прямых интересов общественных организаций. Тем не менее их деятельность может быть направлена на защиту прав, законных интересов граждан и организаций, разрешение споров и конфликтов, оказание юридической помощи [7, с. 44].

В этом плане общественные организации соотносятся с политическими партиями, которые защищают жизненно важные интересы своего электората, особенно в конфликтных ситуациях в период реформ и социально-экономических и политических трансформаций.

Закономерно, что современное российское законодательство о функционировании институтов гражданского общества составило основу для становления нормативной базы деятельности политических партий. Если первоначально политические партии формировались на базе законов об общественных объединениях, то с 2001 г. процесс партотгенеза, политического многообразия и многопартийности осуществляется на базе целевого закона. Соответствующий ФЗ 2001 г. «*О политических партиях*» исходит из общих принципов многопартийности и политического многообразия, а также из общих принципов свободы убеждений граждан. Принципы деятельности политических партий практически идентичны принципам деятельности общественных организаций — добровольность, равноправие, самоуправление, законность и гласность [4].

В отличие от общественных объединений политические партии нацелены на политическое образование и воспитание

масс. Эта цель является важнейшей и масштабной, осуществление которой обеспечивает политическую социализацию электората, т. е. понимание, собирание интересов в сфере политики. Также деятельность политических партий направлена на распространение среди электората умений и навыков достижения политических целей.

При традиционных общих позициях ФЗ «О политических партиях», так же как и ФЗ «Об общественных объединениях», учитывает такой важный фактор общественных отношений в РФ, как этнический и этноконфессиональный. Так, в ст. 5 запрещается «использовать наименование политической партии, оскорбляющее расовые, национальные или религиозные чувства», а ст. 7 запрещает использовать в символике политических партий символы, «оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства» [4].

ФЗ о политических партиях в течение нескольких лет претерпевал дополнения и изменения. Новая редакция ФЗ 2005 г. в наибольшей мере отвечает потребностям политического процесса в самых сложных его проявлениях. Притом, что изначально запрещалось создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности законодатель уделил специальное внимание профилактике возможного экстремизма в «партийном обличье». Так, ст. 9 запрещает осуществление экстремистской деятельности, что оказалось необходимым, исходя из ситуации в политических и этнополитических процессах. Очевидной проблемой является соответствие деятельности общественных объединений и политических партий задачам национальной безопасности РФ.

Нормативно-правовое обеспечение гражданского и политического ассоциирования предоставляет новые возможности для контроля общества над властью и качеством предоставляемых публичных услуг. Это соответствует содержанию административной реформы и реформы местного самоуправления. В этой связи законодатель дополнил за-

конодательство специальными положениями, которые регламентируют отношения партий и органов местного самоуправления.

Здесь уместно соотнести цели местного самоуправления, цели общественных объединений как институтов гражданского общества и цели политических партий. Среди них, сообразно ст. 2 ФЗ, выделяется «выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой ответственности и органов государственной власти» [4]. Также новизна отношений партий и органов власти и управления состоит в новых принципах выборов в органы власти и управления по партийным спискам. В то же время закон предусматривает профилактику использования преимуществ должностного или служебного положения лицами, замещающими государственные или муниципальные должности и лицами, находящимися на государственной или муниципальной службе, в интересах партии (ст. 10) [4].

Как видно, нормативно-правовое обеспечение образования и деятельности общественных объединений и политических организаций содержательно связано. Это объясняется соотносимостью общественно значимых и политических инициатив. Закономерно, что деятельность общественных объединений (правозащитных, мигрантских, ветеранских, молодежных, женских, национально-культурных и др.) направлена прежде всего на решение важных социальных проблем. В деятельности политических партий, «Единой России», «Справедливой России», КПРФ, ЛДПР также важнейшее место занимают стратегии и тактики, направленные на разработку и реализацию социальных меню. Именно в плане достижения важных социальных задач (обеспечение льготами, доступность жилья, образования, здравоохранения) политические партии приумножают или теряют свой электорат.

Перспективным направлением гражданского и политического структурирования является взаимодействие общественных объединений и политических партий

в достижении общественно-политической стабильности, в упрочении общероссийской идентичности.

Особую актуальность такое сотрудничество имеет в регионах РФ, где состоялись открытые социальные, в том числе межнациональные конфликты, террористические акты, нанесшие существенный ущерб стабильности общественных отношений и целостности общественного сознания [10]. В этой связи важна общая здравая и адекватная позиция политических и общественных сил по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций. Этот тезис может быть применен к общественно-политическим процессам в таких субъектах РФ в составе Южного федерального округа, как Чеченская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Ставропольский край [12]. Здесь совместные усилия региональных отделений ведущих политических партий и наиболее влиятельных общественных объединений могут быть направ-

лены на преодоление последствий террористических актов, актов экстремизма, антитеррористических операций, этнополитических конфликтов, межэтнических противоречий. Этнокультурное направление в деятельности общественных организаций, как равно и политических партий в субъектах Северо-Кавказского региона, является востребованным в соответствии с социальными характеристиками населения, среди которых этническая идентичность является важным социальным, а зачастую и политическим маркером [6].

К числу общих задач общественных объединений третьего сектора и политических партий здесь могут быть отнесены сохранение этнокультурного разнообразия как составляющего общероссийской гражданской идентичности. Необходимость солидарности политических партий и общественных объединений обуславливается важнейшим политическим проектом современности — упрочением единства многонационального народа РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция (Основной закон) Российской Федерации 1993 г. // Российская газета. — 12 декабря 1993. — № 237 (853).
2. Федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1930.
3. СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.
4. Федеральный закон «О политических партиях». Новая редакция. — 5-е изд. — М.: Ось-89, 2005.
5. *Аствацатурова М. А.* Диаспоры в Российской Федерации. Формирование и управление. — Ростов-на-Дону; Пятигорск: СКАГС, 2002. — С. 145.
6. *Аствацатурова М. А.* Роль этнических общин и диаспор в развитии Юга России // Современное состояние и сценарии развития Юга России. — Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2006.
7. Некоммерческие организации: регистрация, налогообложение и контроль. — М.: Издательство ПРИОР, 2002.
8. Платформы всех русских политических партий. — 2-е изд., исп. и доп. по последним резолюциям партийных съездов. «ННШ». 1906. Репринтное издание.
9. Правовой статус некоммерческих организаций в России: Практическое пособие / Под ред. Е. Д. Приходько. — М., 1995. — С. 10.
10. Российский Кавказ. Книга для политиков / Под ред В. А. Тишкова. — М.: ФГНУ «Росинформграпотех», 2007.
11. *Юрьев С. С.* Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации. — М., 1999.
12. Экспертные оценки конфликтогенных процессов на Юге России: Информационно-аналитические материалы / В. Г. Игнатов и др. — Ростов-на-Дону; Горячий ключ, 2006.