Пестерев Виктор Николаевич. Участие субъектов российской федерации в развитии гражданского общества: конституционно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Пестерев Виктор Николаевич;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2015.- 164 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Гражданское общество как обьект конституционно-правовой науки 14**

1. Понятийные и структурные интерпретации гражданского общества в конституционно-правовой науке 14

2. Развитие трактовок гражданского общества в конституционно-правовой науке 25

3. Федеральные и региональные конституционно правовые параметры гражданского общества в Российской Федерации 47

**Глава II. STRONG Публично-правовые модели участия субьектов российской федерации в развитии 73**

Гражданского общества STRONG

1. Типичная модель и характерные ей формы участия субъектов Российской Федерации в развитии гражданского общества 73

2. Специфическая модель и свойственные ей формы развития гражданского общества субъектами Российской Федерации 91

3. Солидарное общество как особая правовая модель развития гражданского общества в Белгородской области 113

Заключение 134

Список использованных правовых 140

Источников и литературы

## Развитие трактовок гражданского общества в конституционно-правовой науке

Исследуя федеральные конституционные параметры гражданского общества в современной России, необходимо, прежде всего, дать его четкую понятийную интерпретацию и рассмотреть как объект изучения конституционно-правовой науки. Для этого следует в первую очередь обратиться к понятийно-категориальному аппарату конституционного права и рассмотреть дефиниции гражданского общества в соответствии с теми концепциями, которые преобладают в современной юриспруденции.

Бесспорно, идея гражданского общества - один из ментальных компонентов западной общественной мысли, которым цементируется и социальная, и философская, и политико-правовая мысли, как в современном состоянии, так и в исторической ретроспективе.

В отечественной же юридической науке и в политических кругах интерес к реализации идеи гражданского общества возник на рубеже 80-х - 90-х гг. XX в. Именно в этот исторический момент в обществе появилось понимание того, что вне развития институтов гражданского общества в России не представляется возможным создать нормальные, цивилизованные условия жизни людей в различных социальных групп, национальностей и религиозных объединений.

Сама идея гражданского общества за истекший период обросла множеством интерпретаций, порой антагонистических. Однако ключевой духовной линией все-таки остается ассоциирование гражданского общества с совершенно определенными характеристиками и в целом позитивной оценкой состояния, а значит, последовательным устремлением превратить эту идею в реальность. С одной стороны, гражданское общество - структурная единица (сфера) общества, которая обозначает зону между индивидом и государством. С другой, - общество в целом рассматривается как цель, идеал («Мы строим гражданское общество» - одно из привычных выражений реформаторской лексики). Гражданское общество также может быть совокупностью налогоплательщиков, которые, как считается, нанимают государственных чиновников. Или же это негосударственная сфера политической жизни, типичным выражением которой, в частности, фигурирует многопартийность; это могут быть неполитические формы общественной активности по типу гражданских инициатив и т.п.5

Современный информационный запрос по вопросам гражданского общества в России формулируется со стороны многих субъектов, и потребность в его удовлетворении выходит далеко за рамки приращения собственно научного теоретического знания. От органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления запрос формулируется ввиду реализации мероприятий по повышению прозрачности органов власти и усилению общественного контроля за их деятельностью, вовлечения общественности в решение вопросов местного значения. От бизнес-организаций - для более точного определения направлений реализации политики социальной ответственности и развития партнерства с институтами гражданского общества. От самих структур гражданского общества, что является свидетельством его саморефлексии6.

Рассматривая эту проблему в теоретической плоскости, хотелось бы исследовать идею гражданского общества в контексте конституционно-правовой теории и по возможности преодолеть крайности в ее толковании, т.е. и ее чрезмерную идеализацию, и исключительно негативные оценки, поэтому мы будем опираться на исследования и выводы, ученых-правоведов, которые внесли весомый вклад в изучение проблемы теоретико-методологических подходов к осмыслению и интерпретации понятия «гражданское общество».

Методологическими установками, позволяющими исследовать проблему, по мнению В.П. Малахова, являются следующие суждения: 1) гражданское общество по своей природе является правовым феноменом, поэтому вне признания и учета правовых свойств гражданского общества оно как действительность понято в целом быть не может; 2) в своей действительности гражданское общество не представляет собой некое универсальное и однотипное всем обществам образование, а специфично в применении к каждому конкретному обществу, поэтому следует признать множество моделей гражданского общества, как теоретических интерпретаций действительных общественных состояний; 3) отдельные элементы гражданского общества присущи любому обществу, но реальностью гражданское общество становится только при условии их системной связи в действительности13.

Разрешение вопроса правовых свойств гражданского общества в первую очередь зависит от того, что понимается под гражданским обществом вообще. Как предлагает В.П. Малахов, первое, что необходимо сделать -определить подход к такому пониманию. Вряд ли существует единственно верный подход, скорее возможны различные методологические установки, которые соотносятся между собой. В связи с этим необходим выбор14.

В качестве второго возможны исключительно теоретический подход (связан с установлением содержания термина «гражданское общество») и исторический подход (надлежит рассуждать не о гражданском обществе в его понятии, а только об историко-культурных модификациях такого общества). В таком случае нас должны интересовать, например, правовые свойства именно современного гражданского общества и именно российского гражданского общества16.

Как считает В.П. Малахов, эти методологические подходы не противоречат друг другу, они сочетаемы. По его мысли следует придерживаться подхода, который предполагает сочетание принципов и особенностей теоретического и историко-культурного анализа. Последний содержателен, им отражается динамика гражданского общества, тогда как теоретический анализ является более консервативным, а потому, в случае если он начинает преобладать над содержательным анализом, обусловливает инертность взгляда на современное гражданское общество, его понимание через призму духовно-познавательных координат прошедшего времени. По последовательным размышлениям указанного ученого для современной отечественной теории гражданского общества в целом характерно его понимание в контексте концепций классического буржуазного общества XVIII-XIX вв. Ясно, что такую инерцию пора преодолевать.

## Федеральные и региональные конституционно правовые параметры гражданского общества в Российской Федерации

В XVIII-XIX вв. понятие гражданского общества получило развитие в трудах французских просветителей Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, а также в работах немецких ученых Г. Гегеля, И. Канта и др.

По Г. Гегелю, гражданское общество - переходная стадия от семьи к государству. Он дает четкое представление о гражданском обществе как о сфере действия частного интереса, в которую он включил семейное и сословное устройство, религии, правовые отношения, понятия морали и образованности, приверженность законности и соблюдение взаимных юридических интересов. Главное отличие от предшествующих теорий гражданского общества заключается в рассмотрении его Г. Гегелем как самостоятельного института35, оппозиционного государству. В гражданском обществе действуют преимущественно моральные нормы. В государстве - правовые. Гражданское общество стабилизирует положение в социуме, способствует его гармоничному развитию. Его отсутствие может быть причиной любых социальных потрясений, вплоть до революций. Г. Гегель фактически синтезирует в своей теории «Л-традицию» и «М-традицию». И в этом его заслуга.

Несмотря на ряд весьма существенных различий между английскими, французскими и немецкими идеями гражданского общества, все они относятся к единой западной концепции гражданского общества36.

В российской конституционно-правовой науке осуществлено немало исследований, посвященных проблеме формирования и развития гражданского общества. Опубликовано значительное количество научных работ различного уровня. Анализ имеющихся трудов свидетельствует, что при определении понятия «гражданское общество» используются цитаты многих уче 34 Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 1. С. 487. К сожалению, по нашему мнению, недостаточно исследований относительно того, какова позиция современных российских правоведов по данному вопросу. Между тем позиции ученых - представителей конституционно-правовой науки сегодня, как нам кажется, являют собой значительный интерес как минимум по нескольким причинам. Во-первых, роль права и законодательного регулирования общества постоянно возрастает. Во-вторых, предпринятый анализ имеющихся в нашем распоряжении научных работ российских ученых показал, что определение понятия гражданского общества с осмыслением его сущности и содержания, правовых проблем его становления, взаимодействия с государственными органами власти формируется представителями различных отраслей права - теории государства и права, конституционного, информационного, гражданского права и т. д.

Таким образом, можно констатировать, что содержание данного участка работы представляет собой научное исследование системы взглядов российских ученых-правоведов различных исторических периодов относительно проблем становления гражданского общества в России, функционирования его институтов и их взаимодействия между собой и с государством.

Итак, среди отечественных мыслителей одним из первых в юридической науке проблемы гражданского общества рассмотрел профессор права Царскосельского лицея и Санкт-Петербургского университета А.П. Куницын37, который вместе с Б.Н. Чичериным38 и С.А. Муромцевым39 являлся представителем старой школы естественного права в России. Именно он в своей лекции «Наставления воспитанникам», прочитанной в 1817 г., изложил основные положения о гражданском обществе и его особенностях в

В XX в. впервые к наследию А.П. Куницына обращаются правоведы. Изучением уголовно-правовых воззрений русского мыслителя занимались Г.С. Фельдштейн «Главные течения в истории науки уголовного права в России» (Ярославль, 1909 г.); Б.С. Ошерович «Очерки по истории русской уголовно-правовой мысли» (М., 1946 г.); И.И. Солодкин, опубликовавший статью в «Вестнике ЛГУ» за 1966 г. «Уголовно-правовые воззрения А.П. Куницына».

В середине XX столетия появляются диссертационные исследования по творчеству А.П. Куницына. Первая кандидатская диссертация «Мировоззрение А.П. Куницына» была написана в 1951 г. А.Ф. Зайцевым. В 1964 г. Ф.Н. Смирновым была защищена работа на тему «А.П. Куницын и его учение о государстве и праве», где автор анализирует отдельные проблемы государства и права, поднятые А.П. Куницыным. Но исследование в перечисленных работах шло, главным образом, не с правовых, а общественно-политических позиций. Кроме того, целый круг проблем государственно-правового характера не получил освещения вообще40.

Далее с целью оригинального обобщения материала, связанного с генезисом и интерпретацией гражданского общества, автором имеющиеся теоретические взгляды были дифференцированы на отдельные группы с однопо-рядковой смысловой нагрузкой. Уточним, что в качестве генеральной линии сохранена хронология. Вместе с тем, на нее «нанизываются» идентичные взгляды последующих временных периодов.

Во-первых, выделим институционально-опосредованные взгляды, которые основаны на понимании гражданского общества как совокупности различного рода институтов (К.С. Гаджиев, Е.Н. Гуренко, Б.И. Славный, Б.Н. Чичерин, О.И. Шкаратан и др.).

## Типичная модель и характерные ей формы участия субъектов Российской Федерации в развитии гражданского общества

В Основном законе Германии государство характеризуется как правовое, т.е. установлен статус политических партий, получили развитие принципы разделения властей, равноправия, плюрализма, установлена ответственность государства и его должностных лиц перед гражданами, которые как субъекты прав и свобод именуются специфически - все немцы, каждый немец. Основной закон поясняет при этом (ст. 116), что термин «немцы» - это не этническое, а государственно-правовое понятие, охватывающее всех граждан ФРГ.

Конституции земель, как и в других государствах с федеративной формой территориального устройства, в Германии являются наряду с федеральной конституцией источниками конституционного права. В соответствии с принципами народовластия и федерализма Основной закон ФРГ требует, чтобы их содержание отвечало принципам республиканского, демократического и социального правового государства. В частности, в них должно быть предусмотрено создание представительных органов земель и местного самоуправления и т.д.156

Можно с уверенностью сказать, что по конституционным признакам Германия наиболее приближена к симметричной федерации и является территориальной.

Законодательные конструкции о провозглашении субъектов федерации государствами можно встретить в конституциях Баварии, Берлина и Гамбурга. В них государствами названы земли. Однако из содержания Основного закона ФРГ данный вывод не следует. Между тем, необходимо заметить, что . в собственном смысле слова субъекты федерации вовсе не являются государствами и не обладают государственным суверенитетом.

Изучая Основной закон ФРГ, мы приходим к выводу, что он базируется на комплексе традиционных для современных западных конституций принципов. Это демократический, правовой, социальный и светский характер государства, парламентаризм, разделение властей, плюрализм, равноправие, народный суверенитет и т.д. Все то, без чего невозможно существование гражданского общества157.

Прежде всего, гражданское общество является системой негосударственных образований, при помощи которых у народа имеется возможность осуществлять собственные интересы без обращения в органы государственной власти. В таком обществе наличествует широкая область публичных отношений, где активно функционируют массовые движения, партии, связывающие граждан, группировки в зависимости от интересов, убеждений и иных признаков. Развитое гражданское общество отличает такая степень независимости и автономии от государства, которая гарантирует безопасность личности от злоупотреблений, связанных с недобросовестным использованием государственной власти. Каждый член гражданского общества, прежде всего, субъект права, а лишь затем - гражданин государства. Именно, исходя из этого тезиса, гражданским обществом защищаются права личности, в то время как с государством связаны права гражданина.

Гражданское общество, которое сложилось в развитых демократических странах (например, Австрии, США, ФРГ и др.) отличается дополнительными характеристиками, одной из которых выступает открытость. В открытом обществе его члены как бы «не замечают» государство, им имманентна социальная мобильность, они обладают развитой системой общих интересов. Данным обществом самостоятельно регулируется деятельность ос Осавелюк A.M. Конституционное право зарубежных стран. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 380. новных своих институтов и делегируется государству столько полномочий, сколько считается необходимым.

Гражданское общество состоит в диалектической взаимосвязи с государством. Она состоит в том, что чем сильнее гражданское общество, тем менее очевидна роль государства. И наоборот - неразвитость гражданского общества приводит к чрезмерному усилению государства, которое поглощает первое.

Модель гражданского общества в современной федеративной Германии может послужить объектом глубокого и всестороннего исследования, принимая во внимание сходные тенденции первоначального развития как российской, так и немецкой федераций. При написании данной работы нами был изучен ряд немецких источников, посвященных различным аспектам формирования современной федерации и гражданского общества в Германии, в том числе рассматривается реформа федеративных отношений в Германии, деятельность и роль средств массовой информации ФРГ в формировании институтов демократии и гражданского общества158.

Германия является демократическим, правовым государством с развитым гражданским обществом. В каждой земле существует многообразие действующих лиц и организаций, представляющих не государство, а причисляемых к третьему сектору, который является основой гражданского общества. В числе таковых профсоюзы, церковь, свободные группы избирателей, объединения по защите прав потребителей, а также союз охраны прав квартиросъемщиков, природоохранные группы, организации соседской взаимопомощи, спортивные объединения, добровольная противопожарная служба, женские организации, организации самопомощи для алкоголиков и наркоманов. Все эти некоммерческие организации занимаются оказанием социальных услуг населению, защитой прав человека, общественной экспертизой и контролем государственной и судебной систем.

## Солидарное общество как особая правовая модель развития гражданского общества в Белгородской области

Итак, в качестве примеров для первого вида укажем постановления Губернатора Ульяновской области от 19 декабря 2006 г. № 127 «О Совете при Губернаторе Ульяновской области по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека»203, Главы администрации Краснодарского края от 5 мая 2005 г. № 392 «О Совете при Главе администрации (губернаторе) Краснодарского края по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека»204 и др.

Типично Совет при Губернаторе по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека является консультативным органом, созданным в целях оказания содействия Губернатору в реализации его полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования его о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений Губернатору по вопросам, входящим в компетенцию совета.

К основным задачами совета отнесены: - содействие развитию институтов гражданского общества через поддержку гражданских инициатив; - оказание содействия Губернатору в реализации его полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; - подготовка предложений Губернатору по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; - систематическое информирование Губернатора о положении дел в вопросах соблюдения прав и свобод человека и гражданина; - организация проведения экспертизы проектов законов субъектов России и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Губернатору;

Ульяновская правда. 2006, 23 декабря. Кубанские новости. 2005, 18 мая; 2012, 22 февраля. - подготовка предложений Губернатору по вопросам становления институтов гражданского общества, расширения взаимодействия между общественными и государственными институтами, взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и их представителями; - содействие координации деятельности правозащитных общественных объединений и их взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления; - содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Губернатору; - содействие правовому просвещению населения; - анализ обращений физических и юридических лиц, содержащих информацию о проблемах в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; - обсуждение по предложению Губернатора иных вопросов, относящихся к компетенции

Совет совета.для решения возложенных на него задач обладает следующими правами: - запрашивать в установленном порядке необходимую информацию и материалы по вопросам своей компетенции от территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории субъекта Федерации, органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц; - пользоваться в установленном порядке банками данных органов государственной власти субъекта Федерации; - приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, представителей общественных объединений; - привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе; - направлять своих представителей для участия в совещаниях, конференциях и семинарах, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями по проблемам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Структурно в состав совета входят председатель совета, заместитель председателя, ответственный секретарь и члены совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах.

Как правило, совет может формировать комиссии по направлениям своей деятельности из числа членов совета, ученых, специалистов, представителей общественных объединений, а также постоянные и временные рабочие группы, руководство деятельностью которых осуществляют члены совета. Заседания совета проводятся не реже одного раза в месяц, комиссий и рабочих групп - не реже одного раза в месяц. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания совета. Заседание совета ведет председатель совета либо по его поручению один из заместителей председателя совета.

Заседание совета считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов совета. Решения совета принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов совета. При равенстве голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий на заседании. Решения совета оформляются протоколом, который подписывает председатель совета либо лицо, председательствующее на заседании