Фетюков Фёдор Викторович. Взаимодействие государства и гражданского общества (теоретико-правовое исследование).: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Фетюков Фёдор Викторович;[Место защиты: Уральский государственный юридический университет].- Екатеринбург, 2016.- 215 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общество и государство: от проблемы соотношения к проблеме эффективного взаимодействия 18**

1. Проблема соотношения общества и государства в истории политико правовой мысли и ее современное состояние 18

2. Исторические типы взаимодействия гражданского общества и государства 45

**Глава 2. Основы эффективного взаимодействия государства и гражданского общества в современных условиях 56**

1. Идея диалоговой коммуникации как основа эффективного взаимодействия государства и гражданского общества 56

2. Особенности диалоговой коммуникации современного государства и гражданского общества в различных сферах общественной жизни 72

3. Право как средство эффективного взаимодействия государства и гражданского общества 99

**Глава 3. Основные направления взаимодействия современного государства и гражданского общества 125**

1. Участие граждан и негосударственных организаций в осуществлении функций государственных органов 125

2. Публичные услуги как основное направление взаимодействия государства и гражданского общества 146

Заключение 166

Список литературы 1

## Исторические типы взаимодействия гражданского общества и государства

Историко-социологическое исследование Л. Т. Кривушиным проблемы государства и общества в домарксистской мысли показало, что идея общества и его соотношения с государством зародилась лишь в XIX веке (родоначальниками этой идеи оказались главным образом Гегель, Конт и Спенсер) вследствие смещения центра интересов и борьбы с форм государственного строя и правления в область частных имущественных интересов. Буржуазные (политические) революции XVII - XVIII вв. уступили место хозяйственным реформам, экономической эволюции. Таким образом, внимание буржуазных авторов переключилось с господствовавшей (до XIX в.) в теории идеи государства на идею общества и его соотношения с государством. Это привело к осознанию самостоятельности и своеобразия общества, интерпретируемого как область борьбы частных имущественных потребностей и интересов, наряду с государством, интерпретируемым в качестве выразителя общих интересов и потребностей, политического средства примирения социальных противоречий .

Означает ли это, что до XIX века преждевременно вести речь о соотношении общества и государства? По нашему мнению, нет. Очевидным для большинства исследователей является факт происхождения государства от общества, цивилизационная стадия развития которого начинается с появлением государства. Поэтому формально о соотношении общества и государства речь следует вести с момента появления первых государств. Однако самостоятельного рассмотрения требует вопрос о том, как в общественном сознании конкретного исторического периода воспринималось государство: нечто внешнее по отношению к самому обществу или же в целом охватывалось пониманием общества. Для этого проследим изменение соотношения общества и государства в истории политико-правовой мысли.

В сознании древних греков понятия города, государства, гражданской общины, сливались в единое понятие города-государства (полиса) 2 . Существование человека вне полиса было немыслимо, поскольку быть человеком означало быть гражданином полиса . Поэтому общественные и политические (государственные) интересы, по сути, отождествлялись. Как было отмечено в одном из исследований, «субъективность полиса (проще говоря, политика) в силу его компактности непосредственно входила в число основополагающих интересов и забот населявших его граждан».

Жизнеспособность классической полисной системы связывается с тем, что «...полис как универсальная и основная форма экономического, социального, политического и идеологического бытия античного общества сохранял свои

В современной научной и учебной литературе при определении понятия «общество» используются различные признаки. Наиболее общие из них следующие: 1) это совокупность людей (индивидов); 2) формирование общества в результате совместной деятельности (взаимодействия) на основе общих интересов; 3) многообразие связей и отношений между людьми и 4) исторический характер организации людей в общество. качественные признаки в их совокупности...»1. Полис в античном общественном сознании выступал как нечто целое, не предполагающее деления на государственную и общественную сферы, отношения. Такое единство во многом обеспечивали в экономической жизни - общинная (государственная) собственность на средства производства, в политической жизни -демократические формы государственного правления, в идеологической жизни -полисно-автаркический идеал2.

По мнению А. П. Глебова, до Аристотеля ситуация складывалась именно так. Как отметил исследователь, Аристотель сделал определенное открытие, относящееся к разграничению государства и общества, которое заключается в выделении древнегреческим мыслителем двух видов отношений внутри полиса: политические отношения (участие граждан в делах полиса, в управлении полисом) и жизнедеятельность граждан в негосударственной (частной) сфере, т.е. бытовые, религиозные, с емейно -брачные и другие отношения, прямое вмешательство в которые признавалось нежелательным или недопустимым .

Как представляется, открытие Аристотеля отнюдь не свидетельствует о впервые проведенном разграничении общества и государства (это признает и сам А. П. Глебов), а подтверждает универсальность полисной формы человеческого общения. В полисном общении по Аристотелю все иные формы человеческого общения (семья, селение) достигают своей цели (благой жизни) и завершения. Однако наше утверждение справедливо лишь постольку, поскольку в общественном сознании древних греков общество и государство охватывались единым пониманием. Единство общества и государства стало основанием философского мышления. Так, государство по Аристотелю не является чем-то самостоятельным и не отделяется им от остального мира. Для философа государство - важнейший вид более широкого понятия: общества, рассматриваемого в широком смысле. Обществом в «Политике» называется всякое объединение чем-либо связанных между собой лиц: питание, обладание земельной собственностью и др.1.

В эпоху Древнего Рима соотношение общества и государства не изменилось. Знаменитые римские мыслители, юристы во многом сохранили, развили и систематизировали идеи своих великих предшественников. Величайшим достижением древнеримской эпохи становится зарождение и фундаментальная разработка права как явления цивилизации и культуры. Вполне естественно, что политические учения римских юристов строились на правовых началах. Один из выдающихся римских юристов Марк Туллий Цицерон впервые примерил правовую ткань на государство, которое, по его мнению, есть не что иное, как дело народа (res publica). В представлениях Цицерона народ - это «соединение людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общности интересов» . Поскольку государство есть дело народа, постольку в диалогах Цицерона прослеживается мысль о желательности контроля со стороны народа за выполнением общих дел. Для мыслителя характерно также понимание свободы как общего правопорядка, возможного благодаря праву, установленному разумным законом. Свобода каждого гражданина не индивидуальна, она возможна лишь потому, что гражданин является частью свободного государства -гражданской общины . Очевидно, поэтому в одном из исследований учения Цицерона о государстве и праве, был сделан вывод о том, что гражданская община (civitas) или общество и государство, по сути дела, одно и тоже

## Особенности диалоговой коммуникации современного государства и гражданского общества в различных сферах общественной жизни

Теория социального государства приобрела особую популярность в США после мирового экономического кризиса 1929-1933 гг., а затем и после Второй мировой войны. «Новый курс» президента Ф. Рузвельта был направлен на предотвращение социальных революций. Для этого была поставлена задача существенного повышения уровня социального благополучия (в современной трактовке - качества жизни) американского общества за счет законодательного закрепления и реализации социальных гарантий рабочим (пенсии, пособия, ограничение продолжительности рабочего времени и др.), материальной поддержки фермерам и других мер. Эта же задача была поставлена и перед правительствами других западных стран.

В середине XX века теория социального государства получает развитие в теории государства всеобщего благосостояния (благоденствия). В западной литературе эта теория известна как «Welfare State». Ее представители заявляли о необходимости (обязанности) государства оказывать помощь и поддержку гражданам, которые нуждаются в этом вследствие рыночной экономики. К примеру, социальный теоретик Клаус Оффе, отметил «...явное обязательство государственного аппарата предоставлять помощь и поддержку (в денежном или натуральном выражении) тем гражданам, которые испытывают особую нужду и риски, являющиеся характеристиками рыночной экономики; эта помощь обеспечивается в виде законного требования, право на которое предоставляется гражданам»2.

Поставленная перед государством задача обеспечения «всеобщего благосостояния» привела к усилению его роли в экономике (регулирование производства, формирование экономической политики, владение собственностью) и в целом к существенному расширению объема государственной деятельности. Следствием этого становится рост государственных расходов.

Специфика взаимодействия гражданского общества и государства в период расцвета теории социального государства (теории государства всеобщего благосостояния) заключалась в том, что государство «вышло из тени» и стало проявлять активность в большинстве областей общественных отношений, преследуя в качестве цели «всеобщее благоденствие» народа, а гражданское общество стало выполнять функцию общественного контроля за государственной деятельностью, располагая правом требовать от государства помощи и поддержки в условиях рыночной системы хозяйствования. Такой тип взаимодействия гражданского общества и государства диаметрально противоположен тому типу, который предусмотрен доктриной классического либерального государства. Как было отмечено в одном из исследований, гражданское общество в 80-х гг. XX века окончательно сложилось в виде общества благоденствия, его политико-правовой надстройкой стало социально-право вое государство; такое общество и государство являлись диалектическим отрицанием классического гражданского общества XIX века и его правового государства .

При всех внешних достоинствах такого типа взаимодействия, связанного с государственным попечением над обществом, следует отметить его скрытый недостаток. Высокая социальная защищенность влечет за собой потерю активности, трудового стимула граждан, а также прогрессирующий рост налоговых платежей в бюджет государства. Следовательно, в рамках реализации теории социального государства гражданское общество, с одной стороны, получает от государства широкий комплекс социальных благ, а с другой стороны, приобретает широкий спектр обязательств по уплате налогов и иных обязательных платежей в государственный бюджет. Миф о государственном патернализме, культивируемый в общественном сознании, приводит к формированию социального иждивенчества, т.е. пассивного ожидания помощи от государства. В таком случае гражданское общество утрачивает свои сущностные черты - экономическую самостоятельность, способность к самоорганизации и активной деятельности. При этом обратная связь со стороны гражданского общества практически отсутствует, поэтому взаимодействие между гражданским обществом и государством, построенное по типу социального иждивенчества, имеет односторонне направленный характер.

Проиллюстрируем отмеченный недостаток на примере ситуации, сложившейся в социальной сфере в ряде государств Европейского союза. Социальное законодательство развитых европейских стран (Германии, Швейцарии, Франции) создает благоприятные условия для проживания на их территории мигрантов из менее развитых стран всего мира. Причем для многих из мигрантов основным благоприятствующим фактором являются не условия для труда и саморазвития, а именно условия проживания, связанные с гарантиями государственного социального обеспечения.

Естественно, что источником обеспечения социальных обязательств названных государств является их собственный бюджет, большая часть которого формируется за счет налоговых платежей. Необходимо понимать, что цель социального государства состоит в сглаживании социального неравенства, устранении кардинальных различий в имущественном положении, причиной которых обычно является возникновение состояния уязвимости человека (безработица, болезнь, старость и др.). Поэтому с точки зрения социальной справедливости забота государства об имущественном положении, социальном статусе человека должна проявляться лишь вследствие возникновения ситуации его уязвимости, объективно препятствующей трудовой деятельности, повышению социального статуса, самоорганизации и т.д.

## Право как средство эффективного взаимодействия государства и гражданского общества

Вернемся к Основному закону Российской Федерации. На сегодняшний день среди субъектов права законодательной инициативы в ч.1 ст. 104, ст. 134 Конституции РФ почему-то отсутствует многонациональный народ Российской Федерации, который согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ является носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве. Однако это не означает, что граждане и их объединения не могут вносить в нижнюю палату российского парламента проекты нормативных правовых актов. Так, А. Н. Кокотов, на основе профессионального толкования ст. 33 Конституции РФ (право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления) и конкретизировавших ее положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», обратил внимание на право граждан, их объединений вносить законопроекты в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее -Государственная Дума) . Как отметил ученый, в отличие от процедуры внесения законопроектов субъектами права законодательной инициативы, которая порождает конституционную обязанность Государственной Думы рассмотреть . внесенный законопроект в первом чтении, процедура внесения законопроектов лицами, не имеющими статуса субъекта законодательной инициативы, таких последствий не порождает. Законопроекты, внесенные такими лицами, подлежат рассмотрению в аппарате Государственной Думы вне законодательной процедуры в качестве предложений-рекомендаций по совершенствованию законодательства. При этом внесенные законопроекты могут в том или ином виде вводиться в законодательный процесс в качестве дополнительных материалов при рассмотрении конкретных законопроектов .

Очевидно, что внесение в Государственную Думу законопроектов вне законодательной процедуры не связано с реализацией права народной законодательной инициативы. Как было отмечено выше, народная законодательная инициатива предполагает обязательность рассмотрения парламентом внесенного группой избирателей законопроекта. Таким образом, многонациональный народ Российской Федерации как единственный источник власти в нашем государстве правом законодательной инициативы на федеральном уровне на сегодняшний день не обладает. Выходит, что непосредственное волеизъявление народа в сфере правотворчества в нашем государстве возможно только в форме проведения референдума. Известно, что референдумы проводятся крайне редко вследствие высокой стоимости их организации и проведения. Сложившееся положение вряд ли соответствует демократической природе современного Российского государства.

По справедливому утверждению В. М. Сырых ценность народной законодательной инициативы состоит в том, что этот институт непосредственной демократии позволяет избирателям напрямую воздействовать на законотворческую деятельность представительного органа, вносить на его рассмотрение законопроекты, отражающие насущные интересы народа, не дожидаясь «законодательной милости» от депутатов этого органа, равно как и от органов государства, наделенных правом законодательной инициативы1.

Вместе с тем о необходимости введения института народной законодательной инициативы на федеральном уровне не раз заявляли представители науки конституционного права Кроме того, в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Президент Российской Федерации также отметил необходимость уделения большего внимания развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, в частности, праву народной законодательной инициативы, предполагающего обязательное рассмотрение в парламенте получивших поддержку (в том числе в сети Интернет) гражданских идей3.

При условии закрепления института народной законодательной инициативы на федеральном уровне основная проблема реализации этой формы непосредственной демократии состояла бы в организации процесса сбора подписей избирателей, необходимых для внесения законопроекта в нижнюю палату парламента. Решить эту проблему возможно за счет использования электронно-цифровых подписей (ЭЦП) граждан. Как представляется, с развитием системы электронного документооборота в ЭЦП будет нуждаться каждый гражданин. При этом обеспечение граждан ЭЦП должно взять на себя государство.

Сбор ЭЦП граждан в поддержку того или иного законопроекта, выдвинутого инициативной группой граждан, можно организовать на портале государственных услуг (http://www.gosuslugi.ru/), доступ к которому осуществляется при условии прохождения процедуры аутентификации, т.е. проверки личности пользователя-гражданина.

Взаимодействие государства и гражданского общества на стадиях возникновения и реализации прав и обязанностей.

На данных стадиях правового регулирования взаимодействие государства и гражданского общества проявляется в процессе использования субъективных прав и исполнения субъективных обязанностей. При этом субъектами возникших и реализуемых правоотношений со стороны государства являются государственные органы, учреждения, иные государственные организации, а со стороны гражданского общества - отдельные граждане, общественные объединения и негосударственные организации.

В наибольшей степени взаимодействие государства и гражданского общества на рассматриваемых стадиях правового регулирования реализуется в экономической сфере общественной жизни. На современном этапе развития общественных отношений государство и гражданское общество следует рассматривать в качестве равноправных партнеров по хозяйственной деятельности, основной формой взаимодействия которых в экономической сфере общественной жизни является государственно-частное партнерство. Вместе с тем в экономической сфере общественной жизни взаимодействие государства и гражданского общества на стадиях возникновения и реализации прав и обязанностей области проявляется в процессе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд1.

## Публичные услуги как основное направление взаимодействия государства и гражданского общества

Содержание процесса реализации социальных прав как правоотношения образуют, во-первых, право гражданина требовать от государства предоставления ему определенных благ, минимальные стандарты которых гарантированы международными пактами, Основным законом, а также системой социального законодательства, и, во-вторых, корреспондирующая этому праву обязанность государства предоставления этих благ. Коммодизация социальной сферы приведет к утрате природы социальных прав, правовой статус получателя благ меняется, а правовая связь между гражданином и государством при получении определенных благ трансформируется в правовую связь между потребителем и продавцом. По мнению исследователей, такой сценарий означает фактическое признание вопиющего неравенства потребителей услуг и лиц, их оказывающих .

Негосударственный статус коммерческих организаций в силу ряда правовых норм в большей степени позволяет уйти от ответственности и контроля, переводя отношения с пользователями услуг в частноправовую форму. В этих случаях государство не может принять на себя субсидиарную ответственность и по обязательствам негосударственных организаций, оказывающих услуги2.

Исключить или предельно минимизировать эти риски, скорее всего, возможно за счет государственного (нормативного) регулирования публичной деятельности негосударственных организаций (определение максимальной стоимости публичной услуги, гарантий высокого качества оказываемых услуг и т.д.), а также государственного контроля (надзора) за ее осуществлением.

Разумеется, можно использовать и другие административные барьеры (например, институт аккредитации). Однако следует учитывать необходимость поддержания баланса интересов государства и негосударственных организаций. Увеличение административных барьеров может стать причиной ухода последних из тех сфер, в которых законодательством предусмотрена возможность оказания ими публичных услуг.

Если речь идет об оказании публичных услуг негосударственными некоммерческими организациями, то принципиально важным является обеспечение государственной поддержки деятельности таких некоммерческих организаций. Государственная поддержка может выражаться в различных формах. Рассмотрим их на примере государственной поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций в России.

Государство в лице государственных органов, учреждений и фондов традиционно осуществляет деятельность в социальной сфере. Деятельностью в этой сфере занимаются также некоммерческие организации, учредителями которых являются частные лица. В российском законодательстве такие организации именуются социально ориентированными некоммерческими организациями (далее - СОНО).

В соответствии с п. 2.1. ч.2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»1 (далее - ФЗ №7) СОНО признаются некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 Федерального закона: к примеру, профилактика социально опасных форм поведения граждан, деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности и др. Частью 3 статьи 31.1 ФЗ №7 предусмотрены следующие виды поддержки СОНО государственными и муниципальными органами: 162 1. финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев СОНО; 2. предоставление СОНО льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах; 3. осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СОНО в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; 4. предоставление юридическим лицам, оказывающим СОНО материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Следует отметить, что нет абсолютно никаких препятствий осуществлять государственное финансирование социальных услуг с использованием других организационно-правовых форм юридических лиц, предусмотренных гражданским законодательством, включая коммерческие организации (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью)1. Полагаем, что государственное финансирование деятельности коммерческих организаций в социальной сфере может быть организовано в виде субсидирования их деятельности из средств федерального или регионального бюджетов (в соответствии со ст. 78 БК РФ), предоставления финансовых (в том числе налоговых), таможенных и иных льгот и преференций, выполняющих компенсаторную функцию и т.д. Это, безусловно, будет способствовать повышению интереса коммерческих организаций к оказанию публичных услуг в предусмотренных законодательством сферах.