

УДК 930.1

DOI: 10.21779/2542-0313- 2016-31-4-24-31

М.И. Мамаев

Проблемы восприятия нормативно-правовых актов об общественных объединениях в Российской Федерации

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; mamaevmahach@list.ru

В статье рассматривается появление нормативно-правовых актов в 1990-е годы в формате новой России, раскрывается их восприятие разными государственными структурами и гражданским обществом. Показан процесс их исполнения, структурами государственной исполнительной власти, как на федеральном, так и республиканском, краевом и областном уровнях.

Ключевые слова: *нормативный документ, концепция, стратегия, восприятие, гражданское общество, международный опыт, субъект.*

При исследовании о роли международного законодательства применительно к национальным меньшинствам на примере главным образом общностей Северного Кавказа (защищает права национальных меньшинств), мы обращали внимание на такой аспект, как восприятие нормативно-правовых актов об общественных объединениях. С точки зрения российского законодательства, под этим подразумевается правовая сторона деятельности НКА, НОО, центров национальных культур, ассоциаций, землячеств и других. Эти общественные институты определены как в российских нормативно-правовых актах, так и в документах гуманитарной направленности: «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (1996 г.), «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 1925 года» (2012 г.) и др.

Необходимо выяснить, каким образом решается проблема восприятия в обществах самих нормативно-правовых актов об общественных объединениях, разработанных и принятых в условиях Российской Федерации. Мы исследовали деятельность структур государственной исполнительной власти как на федеральном, так и на республиканском, краевом и областном уровнях.

В последние годы эта проблема все больше привлекает внимание ученых. Вероятно, это обуславливалось и накоплением опыта работы самими институтами гражданского общества, и более возросшей заинтересованностью в работе этих институтов со стороны органов власти. Постепенно их работа совершенствовалась, становилась более эффективной. Постоянно усиливалось их влияние на решение многих проблем, связанных с консолидацией общества.

Был накоплен опыт работы подобных структур в Москве. Департамент межнациональных отношений Минрегиона России и Комитет межрегиональных связей и национальной политики г. Москвы вовремя обратили внимание на данную проблему. Вопрос обсуждался и на различных заседаниях «круглых столов» и других форумов. Подобные форумы необходимо проводить время от времени. Это позволяло бы в реальной ситуации проанализировать и пройденный путь, и совершенно новые направления и подходы, получить возможность для совершенствования диалога между обществом и орга-

нами власти на государственном уровне, своевременно внести необходимые коррективы в столь важный для государства вопрос.

О том, что этот аспект привлекает внимание не только местных, но и федеральных государственных органов власти, свидетельствует и тот факт, что проблема стала выноситься на обсуждение и на межгосударственный уровень. Наблюдался своеобразный поиск более эффективных возможностей взаимодействия органов власти (в первую очередь органов государственной исполнительной власти) с общественными объединениями, институтами гражданского общества в каждом из государств и его регионов.

Данная проблема вызывает интерес не только Российской Федерации. На международных форумах анализируется деятельность институтов гражданского общества, например, Республики Корея и Российской Федерации, при этом происходит обмен опытом, изучается практическая сторона деятельности.

1–3 декабря 2010 г. в г. Сочи проходил форум-диалог «Россия и Италия: партнерство для модернизации». На форуме были представлены делегации от Италии во главе с Президентом С. Берлускони и России во главе с Президентом Российской Федерации А.Д. Медведевым, а также Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным. Финансовой частью и гуманитарным аспектом занимались заместитель председателя Экономического совета при Президенте Л.А. Кудрин и вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации В.А. Дмитриев.

В форуме с обеих сторон участвовали финансисты, экономисты, историки, религиозные деятели Рима, Неаполя, Милана, Флоренции. От российской стороны – ученые-обществоведы Москвы, Санкт-Петербурга, Краснодар, Сочи, представители Православной церкви. После обмена мнениями были рассмотрены вопросы бизнеса, экономики, религии и впервые обращено внимание на проблему становления гражданского общества в Италии и России. Был проведен сравнительный анализ.

Ученые от России выступили с докладами о формировании гражданского общества России. Выступали докладчики и с итальянской стороны. Ученые из Италии обращались к проблеме «Гражданское общество и СМИ». Итоги состоявшейся дискуссии были обобщены.

Наибольший резонанс вызвала тема «Гражданское общество в процессе модернизации». Она и была обозначена в качестве главной. В последующем планировалось провести в рамках этой темы серию научных форумов с привлечением ученых России и Италии, а также представителей общественных объединений, накопивших опыт работы и добившихся положительных результатов в консолидации сообществ. Это особенно актуально в связи с запланированным проведением такого политического межгосударственного мероприятия, как Год русского языка и культуры и России за рубежом и наоборот культуры других стран в России. Такие мероприятия проводились и в Италии, и во Франции, и в других государствах Европы и Юго-Восточной Азии. Большая роль в отводится проведению совместных фестивалей культуры. В докладах ученых с итальянской стороны и руководителей российских агентств подчеркивалось, что российско-итальянский форум – это еще и диалог о гражданских сообществах.

Пять лет тому назад только в Италии планировалось провести более 900 различных мероприятий, посвященных Году русского языка и культуры России в Италии. При этом отмечалось, что в их проведении будут активно участвовать общественные объединения. Предпочтение отдавалось молодежным организациям, работникам образования, деятелям культуры. Было необходимо развивать партнерские отношения между

общественными объединениями и органами государственной власти для совместного решения проблем развития гражданского общества в заинтересованных государствах.

На уже упоминавшемся форуме в Сочи тогда зам. председателя Правительства Российской Федерации, министр финансов Л.А. Кудрин констатировал, что не только развивать экономику, но и налаживать постоянную культурно-просветительскую деятельность. Эту задачу, по его мнению, могут решить институты гражданского общества, олицетворяющие в целом движение «Гражданское общество России». А это и изучение истории своей страны, русского языка, и сохранение родных языков, и создание новых моделей работы над формированием самосознания и национального сознания граждан.

Следует изучить опыт, накопленный общественными институтами в Италии, России и других государствах, сотрудничающих в этой сфере. По мнению ученого из Италии, профессора Серджио Бертолиси, работа лидеров гражданского общества должна вестись на научной базе, при этом необходимо учитывать и правовую сторону. Юристы и обществоведы должны объединенными усилиями разрабатывать новые нормативно-правовые акты для совершенствования деятельности институтов гражданского общества, их взаимодействия.

В 1990-е годы становление гражданского общества проходило в совершенно новых условиях. Отметим, что на российское общество влияли стереотипы и сложившаяся ранее система ценностей. В 90-е годы началось формирование совершенно нового самосознания и национального сознания граждан, что было обусловлено изменениями, происходящими в гражданском многонациональном сообществе России, преобразованиями в самом государственном устройстве, а также развитием федеративных отношений.

В период формирования государственности на правовой основе (1990-е годы – начало XXI века) менялся гражданский строй. С августа 1991 г. началась новая перестройка, модернизация общества по западному типу. Но со временем стало ясно, что создать информационное общество весьма не просто. Для этого требуются объединенные усилия государства и гражданского общества.

Возврат к тоталитарному режиму в России невозможен. Значит, необходимы новые формы и модели сотрудничества общества и органов государственной власти в совершенно иных условиях. Они должны соответствовать вызовам истории, особенностям техногенной цивилизации, коренным образом отличающим ее от общества прошлого (потребительское отношение к природе, господство над ней, насильственные преобразования окружающей среды).

Несмотря на сложные межэтнические и межконфессиональные противоречия, народами накоплен богатый опыт мирного сосуществования на одной территории. Его нужно использовать для решения такой первостепенной для многонационального государства задачи, как укрепление мира и гражданского согласия. Российская цивилизация предлагает именно мирное сосуществование этнических общностей как одну из духовных ценностей.

Несомненно, как важное социальное явление в современной России можно рассматривать формирование системы институтов гражданского общества, т. е. процесс институционализации. Председатель партии «Родина: здравый смысл (РЗС)», доктор экономических наук М. Делягин в связи с этим констатировал: «Гражданское общество не высоконучная абстракция, а всего лишь самоорганизация людей ради защиты жизненно важных для них интересов от любых угроз – от государственной бюрократии до обыденной преступности... В реальной, не оплаченной грантами жизни такая самоорга-

низация не оформляется в структуру. Члены гражданского общества не произносят речей, не пекутся о правах человека, почти полностью поглощены бытом и не любят пустых разговоров» [5]. Такое определение предлагается реальному гражданскому обществу в России, возглавляемому институтами гражданской власти.

Но нельзя ведь сбрасывать со счетов и то, что Российской Федерации пришлось в 1990-е годы преодолеть определенные стереотипы. К сожалению, в сознании государственных деятелей 1990-х годов существовал стереотип, будто общественные организации суть нечто несерьезное и собственно к российской государственности отношения не имеющее. Для преодоления подобных стереотипов потребовалось и время, и определенные усилия общества.

Актуальной задачей стало совершенствование сотрудничества органов государственной власти с общественными объединениями – институтами гражданского общества. Этот процесс продолжается и сейчас. «В условиях демократии, – отмечал в обращении к Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2007 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин, – невозможно представить себе политический процесс без участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций» [8].

Заметный шаг вперед был сделан благодаря появлению в 1995 г. Закона Российской Федерации «Об общественных объединениях» (новая редакция – 1998 г.), который определил главные направления работы общественных институтов гражданской власти в стране в целом. На его основе как раз и происходил процесс институционализации гражданского общества России, необходимость в которой давно назрела.

Следующий этап развития общественных институтов демократического гражданского общества начался после принятия Закона Российской Федерации «О национально-культурной автономии» (1996 г.). Он определял правовое поле для развития этнокультурных процессов в Российской Федерации, обеспечивал условия создания новой этнополитической реальности. Этнические общности, составляющие меньшинство в месте их проживания, получили возможность на добровольной основе объединиться в национально-культурную автономию с целью сохранения своей самобытности, развития языка, образования и национальной культуры, формирования средств массовой информации.

И в то же время наличие двух сходных нормативно-правовых актов вызывает много споров. В первую очередь возникает вопрос, о нужно ли было принимать закон Российской Федерации «О национально-культурной автономии», если уже был Закон Российской Федерации «Об общественных объединениях». Они по своей значимости рассматриваются как равноценные, и тот, и другой обязательно исполнять. Эти два закона привели к расколу российского гражданского общества. Отношение к этим законам долгое время остается неоднозначным. Но, игнорировать тот или иной закон, особенно органам власти (такие факты имеют место), недопустимо.

В Российской Федерации выстроена четкая система НКА, НОО, ассоциаций, землячеств, центров национальной культуры. Были предприняты попытки консолидации их работы (Всероссийское совещание 1999 г. и последующие при министре В.Ю. Зорине [3], в Минрегионе России). Выяснилось, что без государственной помощи вряд ли можно добиться успеха в этом направлении. Кроме того нужно координировать на нормативно-правовой основе.

Наличие института гражданского общества является необходимым условием для реализации таких серьезных задач, как воспитание культуры межнационального общения,

поддержание диалога между государством и конфессиями, внутри самих конфессий, действующих на территории России, создание условий для поступательного развития сферы экономики.

Создание системы институтов гражданского общества, по нашему мнению, способствовало усилению взаимодействия общества и государства, совершенствованию федеративных отношений в 1990-е годы и в последующем.

Рассматриваемая сфера была определена в качестве одного из объектов государственной национальной и религиозной политики. В результате работы этой системы должно произойти объединение усилий всех государственных структур и гражданского общества, политических и религиозных деятелей для достижения межнационального согласия.

Институты гражданского общества НКА, НОО могут участвовать в решении международных вопросов, уже на протяжении нескольких лет занимаются общественные объединения российских корейцев, поляков, немцев, турок-месхтинцев, азербайджанцев, лезгин, армян, белорусов, латышей, евреев, таджиков и других.

Институты гражданского общества сформировались не сразу. В первой половине 1990-х годов на территории Российской Федерации было всего 10 тыс. общественных организаций. Однако даже это положительно сказалось на общественной жизни многонациональной России. Это начинание было поддержано, что проиллюстрировало первое Всероссийское совещание общественных объединений «Взаимодействие общественных объединений, национально-культурных автономий и органов власти в реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», которое состоялось в Минфедерации России 28–29 октября 1999 года (г. Москва). Впервые был обобщен опыт работы институтов гражданского общества в масштабе Российской Федерации в новом формате [7].

Впервые на государственном уровне была проведена встреча лидеров общественных объединений (национально-культурных автономий федерального, регионального и местного уровня, общественных организаций, центров национальных культур, ассоциаций, землячеств), представлявших институты гражданского общества более 60 регионов России.

Участники совещания были единодушными в том, что нужна поддержка работы общественных объединений со стороны органов государственной власти, т. к. они являются координатором, аккумулирующим опыт, знания, финансы, необходимые для дальнейшей демократизации общества. Признавалось, что в реализации государственной национальной политики Россия выходила на качественно новый уровень.

Было очевидным, что пришло время конкретной деятельности. Возрастало число газет, издаваемых национальными общественными объединениями. И не случайно многие автономии федерального уровня имеют свои печатные органы. С каждым годом увеличивалось число школ с этнокультурным компонентом в образовательной программе, масштабнее и продуманнее реализовывались разные национально-культурные мероприятия, возникали центры национальных культур. Первыми были Московский дом национальностей (МДН) в Москве, Центры культуры в Казани, Краснодаре, Новосибирске и др. Ими накоплен огромный опыт практической работы.

К началу 2008 г., по данным Минюста России, функционировало 139 тыс. различных общественных объединений. Параллельно с ними проводили работу и более 22 тыс. церковных общественных организаций. Новым явлением для современной России стали общественные движения, объединяющие приверженцев одной религии

например общероссийское общественное движение «Россия православная», которое активно действует с 1996 года.

Со дня принятия закона и до 2010 г. на территории Российской Федерации были учреждены 18 федеральных, более 700 региональных и местных национально-культурных автономий. В настоящий момент объединение этнокультурных организаций в рамках национально-культурных автономий продолжается.

В процессе формирования гражданского общества возникли проблемы целесообразности федеральных окружных НКА и невозможности их образования. Данные организации необходимы. Они могли бы выполнять роль связующего звена между региональными и федеральными НКА, местными органами законодательной и исполнительной власти, быть своеобразными общественно-политическими координационными центрами. Именно такие цели ставила перед собой, например, НКА российских корейцев бывшего Южного и Центрального федеральных округов (Южный округ был разделен на два самостоятельных округа – Южный и Северо-Кавказский).

Правда, сразу же возникла проблема их легитимности. В Конституции России не было положений о самих федеральных округах. Тем не менее, потребность в таких институтах гражданского общества ощущалась, хотя дальнейшем эти формы не получили развития.

Большую активность проявляли российские корейцы [10]. Они создали НКА корейцев Северо-Западного федерального округа (Великий Новгород). НКА имела четкие установки: консолидация корейской этнической общности в территориальных рамках округа, объединение малочисленных корейских организаций региона, реализация мер по сохранению и развитию традиций, языка, самобытной культуры, взаимодействие с представителями других этнических общностей. НКА проводила свою работу в рамках существовавших нормативно-правовых актов.

В процессе формирования институтов гражданского общества на территории Российской Федерации было выявлено несовершенство отдельных положений Закона Российской Федерации «О национально-культурной автономии». Это привело к неоднозначному восприятию самого нормативно-правового акта. Необходимо было и другим внести определенные коррективы, в частности, в положение о субъекте права на национально-культурную автономию. Была введена новая норма, согласно которой национально-культурным автономиям должна оказываться помощь со стороны государства при условии целевых проектов и программ с указанием данных о численности граждан – субъектов их реализации.

Изучение практической стороны вопроса на примере автономий российских поляков, цыган, курдов, немцев, турок-месхетинцев позволяет сделать вывод, что институтам гражданского общества в России как одному из направлений политического развития государства придавалось особое значение.

В новых условиях особое значение приобретало соединение интересов институтов гражданского общества с публичными интересами, что придало бы органичность этому симбиозу, сделало их работу более продуктивной и целенаправленной.

Ключевыми задачами институтов гражданского общества в России остаются развитие культуры межэтнического общения, работа с соотечественниками, формирование национального сознания, забота о мире, гражданском согласии и дружбе между народами. Важным является и международный аспект – укрепление отношений с зарубежными государствами.

Одним словом, институты гражданского общества в России должны соответствовать своему назначению, расширять сферу деятельности, охватывать как можно большее количество людей и т. д. Основные положения и механизм функционирования ин-

ституты гражданского общества отчетливо представляют и определяют непосредственно сами организации.

Примечательно, что многие лидеры общественных объединений ощущают те трансформации, которые проходят в российском государстве. Модернизационные процессы, как верно подмечает лидер корейцев г. Новосибирска Борис Тен, не могут обойти общественные объединения, и, несомненно, институты гражданского общества должны адекватно реагировать на изменения, происходящие в стране [10, с. 4]. Б. Тен считал, что институты гражданского общества должны играть более значимую роль в системе межнациональных отношений.

В связи с этим первостепенными задачами становятся формирование национального сознания этнической общности и повышение ее ответственности перед государством.

Возникает вопрос: не нуждаемся ли мы в документе, который содержал бы прежде всего принципы организации мобильного и эффективного функционирования институтов гражданского общества, их взаимодействия как между собой, так и с институтами других этнических общностей? В уставе каждой организации такие механизмы прописаны, но есть ли толкование объединяющих начал, положений названных законов, которые могли не поспевать за изменениями в обществе?

О деятельности институтов гражданского общества и взаимодействии с ними государства говорил Президент Российской Федерации, выступая еще в конце августа 2002 г. в Казани (Татарстан) на III Всемирном конгрессе татар. В.В. Путин отметил: «Многое здесь будет зависеть от ответственности общественных организаций, от авторитета представителей интеллигенции, духовенства, бизнеса. Государство готово вести с такими партнёрами постоянный диалог в интересах общества и политической стабильности, то, что ждут от нас простые граждане» [9, с. 5].

В этом направлении большую работу проводил Департамент межнациональных отношений Минрегиона России, о чем свидетельствуют материалы его годовых отчетов, а также структуры по связям с общественными объединениями и национальным отношениям субъектов, в т. ч. таких крупных мегаполисов, как Москва, Санкт-Петербург и др. В настоящее время эта работа ведется в меньшем объеме. Вероятно, это связано с очередной реструктуризацией направления работы и ликвидацией Минрегиона России. Новые структуры, по нашему мнению, пока еще недостаточно активны.

Обобщение и использование имеющегося опыта работы институтов гражданского общества 1990-х годов, т. е. периода становления общественных организаций в России, как и более позднего времени, имеет важное практическое и научное значение. В 1990-е годы многие считали, что для создания гражданского общества в стране потребуется минимум 15 лет. Тем не менее в конкретном случае все зависело от политической воли самих общественных объединений, их целенаправленной деятельности, от уровня их взаимодействия с органами государственной власти.

В связи с этим необходимо не только подвести итоги практической работы, но и обобщить опыт, накопленный органами гражданской власти, наработанные ими положительные практики. Нужно формы и методы их работы для определения новых направлений деятельности государственных органов власти во взаимодействии с общественными объединениями – институтами гражданского общества в России.

Литература и источники

1. Бугай Н.Ф. «Его секрет в жизнелюбии...». Лидер общественного объединения корейцев России – Василий Цо. – М., 2015.
2. Бугай Н.Ф., Мамаев М.И. Кабардино-Балкарская АССР; «Спасение в единении и надежде...» 1920–1960-е годы. – М., 2015.

3. Всероссийское совещание в Доме Правительства Российской Федерации 18 апреля 2003 года «О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации». – М., 2003.

4. Гарунова Н.Н. «Трехстенный городок» в контексте истории Низовий Терека // Былые годы. Российский исторический журнал. – Сочи, 2015.

5. Деягин М. Новые граждане. Ежедневный журнал. – 1 декабря 2010 // URL: <http://digest.subscribe.ru/economics/society/n420067473.html>. Обращение 30 ноября 2015 г.

6. Зильпукарова Э.М.-Г. История развития периодической печати в Турции в XIX – нач. XX в. по страницам газеты «Стамбульские новости» // Вестник ДГУ. – 2013. – Вып. 4.

7. Институты гражданского общества в России: становление, опыт, реальность. – М., 2012.

8. Обращение Президента Российской Федерации В.В. Путина к Федеральному Собранию Российской Федерации. 25 апреля 2007 года. – М., 2007.

9. Стенограмма встречи Президента Республики Татарстан Шаймиева М.Ш. с представителями III Всемирного конгресса татар с участием Президента Российской Федерации Путина В.В. – Казань, 2003, 30 августа.

10. Тен Б. Хотелось как лучше // Российские корейцы. – 2010. – № 118. Январь

Поступила в редакцию 22 сентября 2016 г.

UDC 930.1

DOI: 10.21779/2542-0313- 2016-31-4-24-31

Problems of statutory enactments on non-governmental associations in Russian Federation

M.I. Mamayev

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43 a; mamaevmahach@list.ru

The article deals with the situation when first statutory enactments in the context of New Russia of 1990ties emerged. The authors of the article reflect the reaction of governmental structures to these initiatives. The process of execution by governmental executives both on the federal and republican local community levels is presented.

Keywords: *normative document, concept, strategy, perception, civil society, international experience, subject.*

Received 22 September, 2016