



Филиппова Н.А., Колос Я.Ю. Общественные объединения, созданные с участием государства: особенности институционализации в Российской Федерации // Антиномии. 2025. Т. 25, вып. 2. С. 209-235. https://doi.org/10.17506/26867206_2025_25_2_209

УДК 342.728:342.59

DOI 10.17506/26867206_2025_25_2_209

Общественные объединения, созданные с участием государства: особенности институционализации в Российской Федерации

Наталья Алексеевна Филиппова

Сургутский государственный университет

г. Сургут, Россия

E-mail: filippova_na@surgu.ru

Яна Юрьевна Колос

Региональная общественная организация

поддержки общественных инициатив в Ханты-Мансийском

автономном округе – Югре «В ресурсе»

г. Сургут, Россия

E-mail: uuu110@mail.ru

*Поступила в редакцию 09.09.2024, поступила после рецензирования 25.04.2025,
принята к публикации 14.05.2025*

В статье исследованы правовые аспекты институционализации общественных объединений, созданных с участием российского государства, их устойчивые юридические признаки и роль во взаимоотношениях государства и «третьего сектора». Проанализированы исторические предпосылки формирования российского законодательства в этой сфере, его национальные особенности и новейшие изменения, обобщена практика создания и учета таких объединений в Реестре общественных объединений Министерства юстиции Российской Федерации. Систематизированы формы участия государства в создании таких объединений и обеспечении их деятельности: инициатива создания, участие в учреждении, представительство в руководящих органах и реализация мер поддержки. На основании сравнения законодательства и правоприменительной практики в государствах – республиках бывшего СССР определены три подхода к перспективам институционализации такого рода объединений: отказ от участия государства в создании общественных объединений (Республика Казахстан), их интеграция в систему государственной власти как вида некоммерческих организаций (Республика Беларусь) и участие государства в создании



© Филиппова Н.А., Колос Я.Ю., 2025

и определении целевых характеристик деятельности при сохранении статуса общественных объединений (Российская Федерация). Особое место в статье занимает анализ дискуссий об общественных объединениях, созданных с участием государства, в российской юридической науке. Авторы согласны с тем, что необходим федеральный закон, системно регулирующий особенности правового положения такого рода объединений, и предлагают считать функцию мобилизации государством гражданского общества специальной функцией таких объединений. Концепция будущего федерального закона может быть определена с учетом этой функции. В свою очередь, принятие федерального закона о таких объединениях позволит преодолеть противоречивую практику их отражения в Реестре общественных объединений.

Ключевые слова: система публичной власти; общественные объединения; некоммерческие организации; общественные объединения; созданные с участием государства; общественно-государственные объединения; государственно-общественные объединения

Public Associations with State Participation: Institutionalization Features in the Russian Federation

Natalia A. Filippova

Surgut State University

Surgut, Russia

E-mail: filippova_na@surgu.ru

Yana Yu. Kolos

Regional Public Organization for the Support of Public Initiatives in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra “In resource”

Surgut, Russia

E-mail: uuu110@mail.ru

Received 09.09.2024, revised 25.04.2025, accepted 14.05.2025

Abstract. The article examines the legal aspects of institutionalizing public associations established with the participation of the Russian state, analyzing their legal nature, and role in the relationship between the state and the “third sector”. It examines the historical development of Russian legislation in this field, its unique national characteristics, and recent regulatory changes. The study summarizes the practical aspects of registering such associations in the Ministry of Justice’s Public Associations Registry, including state involvement in their formation and activities, such as initiation, establishment, governance representation, and support measures. A comparative analysis of legislation and enforcement practices across post-Soviet republics identifies three approaches to institutionalizing state-involved associations: 1) prohibiting state participation in their creation (The Republic of Kazakhstan); 2) integrating them into state-structures as form of non-profit organization (The Republic of Belarus); 3) maintaining their public association status while allowing state participation in their formation and goal-setting (The Russian Federation). The article also examines debates in Russian legal scholarship regarding the legal nature of state-affiliated public associations. The authors argue for the necessity of a federal law systematically regulating their unique legal status. They propose that

such associations' mobilizing function – distinguishing them from both traditional public associations and socially oriented non-profits – should be central to future legislation. Adopting such a law could resolve inconsistencies in their registration and classification within the Registry of Public Associations.

Keywords: public authority system; public associations; non-profit organizations; public associations with state involvement; public-state associations; state-public associations

For citation: Filippova N.A., Kolos Ya.Yu. Public Associations with State Participation: Institutionalization Features in the Russian Federation, *Antinomies*, 2025, vol. 25, iss. 2, pp. 209-235. (in Russ.). https://doi.org/10.17506/26867206_2025_25_2_209

Введение

Общественные объединения, созданные с участием российского государства, достаточно долго находились на периферии национальных политических и правовых процессов. Это обусловлено рядом обстоятельств. Во-первых, количество таких объединений относительно невелико¹. Регулирование порядка их создания ограничено лаконичной по содержанию статьей в заключительных положениях Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ)². Во-вторых, многие из них являются правопреемниками объединений, существовавших в СССР³, РСФСР⁴ или в Российской империи⁵. После вступления в силу действующей Конституции России процесс создания таких объединений не прекратился⁶. Но поначалу он не оказывал заметного влияния на взаимодействие государства и гражданского общества.

¹ На начало 2025 г. Минюстом России зарегистрировано 14 общероссийских общественных объединений, созданных с участием государства.

² Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4956.

³ Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России (ранее – ДОСААФ СССР, 1951); Всероссийское физкультурно-спортивное общество «Динамо» (Московское пролетарское общество «Динамо», 1923); Общественно-государственное физкультурно-спортивное объединение «Юность России» (ВФСО «Трудовые резервы», 1943); Союз женщин России (Комитет советских женщин, 1941); Российский фонд культуры (Советский фонд культуры, 1986); Фонд защиты детей (Советский детский фонд им. В.И. Ленина, 1987); Российское общество «Знание» (Всесоюзное общество «Знание», 1947); прекративший свою деятельность Российский национальный комитет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (Советский национальный комитет по азиатско-тихоокеанскому экономическому сотрудничеству, 1988).

⁴ Комитет ветеранов подразделений особого риска Российской Федерации (РСФСР), 1991.

⁵ Российское военно-историческое общество (ранее – Императорское Русское военно-историческое общество, 1907).

⁶ К 2024 г. возникло пять общероссийских объединений, созданных с участием государства: Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров, 1995; Ассоциация документальной электросвязи, 2000;

Следствием конституционной реформы 2020 г. в России стало существенное обновление ее правового и политического ландшафта. Изменения затронули характер и порядок взаимоотношений государства и гражданского общества. Так, Ассамблея народов России⁷ 13 ноября 2020 г. из общероссийской общественной организации была преобразована в общероссийскую общественно-государственную организацию⁸. Она стала второй организацией, преобразованной из всероссийского общественного объединения⁹, и первой общественно-государственной организацией (далее также – ОГО), нацеленной исключительно на гармонизацию межэтнических отношений в России. В 2021 г. был создан Российский центр оборота прав на результаты творческой деятельности¹⁰, а в 2022 г. учреждено Общероссийское общественно-государственное движение детей и молодежи «Движение первых» (далее также – Движение)¹¹. Таким образом, наряду с прежними («унаследованными») нетипичными общественными объединениями стали возникать и новые, инициатором или участником создания которых выступило современное российское государство.

Между тем практика учета таких объединений Минюстом России остается противоречивой. Все они отнесены к Реестру общественных объединений (далее также – Реестр), но разделены на две группы: общественно-государственные объединения и государственно-

Российский центр оборота прав на результаты творческой деятельности, 2021; общественно-государственное движение детей и молодежи «Движение первых», 2022; Ассамблея народов России, 2022. Также существует региональное общественно-общественное объединение «Московский Дом ветеранов (пенсионеров) войн и Вооруженных Сил», 2009.

⁷ Учреждена 8 июля 1998 г. в целях реализации первой российской Концепции национальной политики. См.: Указ Президента Российской Федерации от 15.06.1996 № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 3010.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 13.11.2020 № 701 «О создании Общероссийской общественно-государственной организации “Ассамблея народов России”». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202011130009> (дата обращения: 29.01.2025).

⁹ Первым эту трансформацию в 2000 г. прошло общественное объединение «Ассоциация документальной электросвязи», образованное в 1994 г., см.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.01.2000 № 77-р. «О создании общественно-государственного объединения “Ассоциация документальной электросвязи”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 5. Ст. 554.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2021 № 378 «О создании Общероссийской общественно-государственной организации “Российский центр оборота прав на результаты творческой деятельности”». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106280002> (дата обращения: 05.09.2024).

¹¹ Федеральный закон от 14.07.2022 № 261-ФЗ «О российском движении детей и молодежи» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5228; 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4956.

общественные объединения (далее также – ГОО)¹², что в целом соответствует положениям российского законодательства¹³.

Однако в отсутствие установленных в законе критериев разграничения этих групп региональные отделения одних и тех же общероссийских общественных объединений могут оказаться как в первой, так и во второй группе. Например, по состоянию на 1 сентября 2024 г. 21 региональное отделение Общероссийской общественно-государственной организации «Ассамблея народов России» было зарегистрировано и отражено в Реестре как общественно-государственное, а 13 – как государственно-общественные. На 1 ноября 2024 г. 28 региональных отделений Общероссийского общественно-государственного движения «Движение первых» были включены в Реестр как государственно-общественные объединения, а 34 региональных отделения того же объединения – как общественно-государственные объединения. Более того, в качестве государственно-общественных в Реестре отражены и некоторые «обычные» общественные объединения¹⁴.

Новый этап в процессе институционализации общественных объединений, созданных с участием государства (далее также – ОО УГ), в России актуализировал многолетнюю дискуссию о правовой природе и принципиальной допустимости таких объединений. Доктринальные споры и вызовы правоприменительной практики имеют общее основание: принципиально не решен вопрос о правовой природе объединений граждан, созданных с участием государства. Общей для российских исследователей остается идея необходимости специального регулирования (федеральным законом) публично-правового статуса ОО УГ. Однако разработка концепции такого законопроекта требует обновления конституционной доктрины. Цель настоящей статьи – установление перечня устойчивых юридических признаков общественных объединений, созданных с участием российского государства, как одной из предпосылок совершенствования российского законодательства о таких объединениях.

Основным предметом предпринятого нами исследования стали правоотношения, в которых одной из сторон выступает современное российское государство, а другой – объединения граждан, созданные при участии государства и вовлеченные им в решение общих для государства и общества задач. Однако в рамках достижения цели было необходимо сопоставление различных вариантов развития отношений государства и общественных

¹² 1044 общественно-государственных и 225 государственно-общественных объединений на 01.01.2025.

¹³ С той лишь оговоркой, что в Федеральном законе № 82-ФЗ сказано о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях, а их общее наименование («общественные объединения, созданные с участием государства») отражено только в названии ст. 51 Федерального закона № 82-ФЗ, но отсутствует в ее содержании.

¹⁴ Это, например, местные отделения Всероссийского общества инвалидов. По состоянию на 01.11.2024 6 таких отделений были включены в Реестр общественных организаций Министерства юстиции Российской Федерации как государственно-общественные.

объединений в государствах, связанных общими традициями прежнего (социалистического) государства и права. В этой связи дополнительным предметом исследования стали национальные вариации подходов к вопросу об институционализации объединений граждан, в создании и деятельности которых участвует государство, относящихся к общему историческому наследию государств – республик бывшего СССР. Альтернативные решения этой задачи были реализованы в новейшем законодательстве Республики Беларусь и Республики Казахстан.

Помимо законодательства и правоприменительной практики, материалом для проведенного исследования послужили концептуальные основы национальных законов, а именно доминирующий в национальной конституционной доктрине подход к вопросу о соотношении публичной и общественной власти. Была выдвинута гипотеза о том, что правовая природа исследуемых объединений может быть понята только в контексте интегрирующей функции публичной власти, отраженной в национальной конституции в качестве принципа единства публичной (государственной) власти. В ходе исследования использовались метод анализа документов, сравнительно-правовой метод, исторический метод, метод системного анализа и метод типологизации.

Научная новизна исследования заключается в выявлении доминирующей в России практики создания рассматриваемых общественных объединений; обосновании (с учетом обновленных положений Конституции России) публично-правовой функции, которая отличает ОО УГ от иных общественных объединений и некоммерческих организаций, деятельность которых ориентирована на решение социально значимых задач; в систематизации иных существенных признаков ОО УГ; обобщении форм участия российского государства в их создании и обеспечении деятельности; в системной характеристике российской национальной модели институционализации ОО УГ; в установлении причин вариативности национальных подходов к институционализации участия современного государства в делах гражданского общества в государствах – республиках бывшего СССР.

**Дискуссии об общественных объединениях,
созданных с участием государства,
в российской юридической науке**

Обобщая позиции, высказанные в ходе дискуссии о юридических свойствах общественных объединений, созданных с участием государства, предмет спора в российском экспертном сообществе можно свести к четырем основным вопросам. Первый: данные объединения являются рудиментом прежнего государственного строя или новым механизмом взаимодействия общества и государства? По мнению Н.А. Любутова, они являются «пережитком советской системы», что не соответствует духу Конституции Российской Федерации (Любутов 2010: 28). Преобладает, однако, подход, согласно которому ОГО – это особая форма взаимодействия граждан и современного государства, «самостоятельный вид организаций,

действующих в посреднической государственно-общественной сфере жизнедеятельности» (Пиманова 2007: 9). Более того, предлагается увеличивать количество таких объединений граждан, например за счет казачества (Ершов 2020: 178).

Второй дискуссионный вопрос: можно ли квалифицировать ОО УГ именно как общественные объединения? Он обусловлен тем, что содержание основного конституционного права, которое реализуется посредством создания и деятельности таких объединений, интерпретируется различным образом. Н.А. Любутов и М.А. Пиманова считают, что это не право на объединение (ст. 30 Конституции РФ), а право участия граждан в управлении делами государства (ст. 32). Г.Н. Митин, напротив, настаивает на легитимации ОО УГ «в качестве самостоятельной организационно-правовой формы общественного объединения» (в дополнение к тем, которые названы в Федеральном законе № 82-ФЗ) (Митин 2014: 20), то есть он видит конституционные основания для существования таких объединений именно в ст. 30 Конституции России. Этот автор обосновывает свою позицию сложившейся практикой внесения ОО УГ в Реестр некоммерческих организаций Минюста России. О.А. Кожевников высказывает резонные сомнения в том, что «государственно-общественные и общественно-государственные объединения соответствуют нормативно установленной дефиниции “общественное объединение” со всей присущей ему совокупностью признаков» (Кожевников 2024: 23). Вместе с тем большинство правоведов продолжают относить ОО УГ к общественным объединениям, чему способствует позитивное закрепление дефиниции таких объединений именно как общественных и подтверждающее эту дефиницию решение Верховного суда Российской Федерации¹⁵.

Третью линию размежевания среди ученых-юристов проводит ответ на вопрос о соотношении ОГО и общественных советов (общественных палат, специализированных общественных советов и общественных комиссий при органах государственной власти и местного самоуправления). На их принципиальном различии настаивает Г.Н. Митин (Митин 2014: 19), в то время как С.А. Васильев (Васильев 2017: 156) и М.А. Пиманова (Пиманова 2007: 9) отмечают их сходство. Это направление в дискуссиях ученых-правоведов не получило дальнейшего развития, поскольку юридические критерии разграничения органов (в том числе государственно-общественных органов, каковыми и являются общественные советы) и объединений (некоммерческих организаций и общественных объединений) очевидны.

Методологически допустимым в рамках юридической науки было бы только сравнение их функций в той мере, в какой и общественные советы, и ОГО могут рассматриваться как институты взаимодействия гражданского

¹⁵ Решение Верховного Суда РФ от 19 мая 2010 г. № ГКПИ10-278 «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующим Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2009 г. № 973 “Об Общероссийской общественно-государственной организации “Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России”» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011. № 5.

общества и государства. В частности, В.Н. Руденко отметил, что консультативные общественные советы «выполняют определенного рода мобилизационную функцию – обеспечивают участие различных социальных групп в реализации официально проводимой политики» (Руденко 2007: 119). Но даже в этом случае релевантному сравнению препятствует легализованная в России модель общественных советов как органов общественно-государственного контроля, а не общественной экспертизы или консультации (Дьякова, Трахтенберг 2019: 184). Этим же обстоятельством, на наш взгляд, объясняется и изменение терминологии в юридической науке: на смену термину «консультативные общественные советы» (Руденко 2007: 117) приходит термин «общественные советы». Вследствие этого наиболее полный перечень функций общественных советов приводится в методологических рамках политической, а не юридической науки¹⁶. Тем не менее вопрос о наличии у ОГО функций, сопоставимых с функциями общественных советов, остается открытым. Кроме того, стимулом к новым обсуждениям могут стать выводы смежных социальных наук, в частности о модернизации институционального дизайна общественного участия в информационных обществах (Скобелина 2023: 147) и социальном статусе участников общественных советов в России (Дьякова 2017: 77).

Наконец, исследователи различным образом отвечают и на вопрос о разграничении компетенции в сфере участия государства в создании общественных объединений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов России. Для одних это вопрос исключительного федерального ведения, поскольку ст. 51 Федерального закона № 82-ФЗ¹⁷ предполагает принятие «федеральных законов о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях», для других – предмет совместного ведения, а это означает наличие соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отсутствие федерального закона (Поспехов 2015: 142). Де-факто в ряду созданных ОГО преобладают общероссийские (национальные) объединения. Решения органов государственной власти субъектов России в этом случае направлены на обеспечение государственной поддержки региональным отделениям общероссийских ОГО. Единственным примером региональной организации такого рода является ГОО «Московский Дом ветеранов (пенсионеров) войн и Вооруженных Сил», образованное в 2009 г.¹⁸

¹⁶ Например, Ю.Г. Белоногов выделяет такие функции консультативно-общественных советов, как получение необходимой для принятия управленческого решения информации, легитимация, лоббирование интересов заинтересованных групп, «делиберативная» функция (Белоногов 2016: 20).

¹⁷ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4956.

¹⁸ Постановление Правительства Москвы от 06.10.2009 № 1070-ПП «О Государственно-общественном объединении “Московский Дом ветеранов (пенсионеров) войн и Вооруженных Сил”» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 58.

Обобщая сказанное, можно отметить сближение исследовательских позиций по ряду вопросов: общественные объединения, созданные с участием государства, более не рассматриваются как изживаемый правовой институт; их преобладающей формой признаны общероссийские объединения; публичное право участия в их создании рассматривается как элемент компетенции федеральных органов государственной власти; все более очевидны различия между такими объединениями и иными формами взаимодействия государства и гражданского общества, легализованными в России. Общей тенденцией юридического дискурса также стало смещение фокуса внимания от обсуждения юридических признаков ОО УГ как нетипичных общественных объединений к вопросу о том, следует ли такие объединения в принципе относить к общественным. Как замечает О.А. Кожевников, сохранение практики особого правового регулирования этих объединений «приведет к окончательному подрыву ясности, точности и непротиворечивости базовых положений Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ “Об общественных объединениях” по отношению к вышеуказанным видам объединений, что окончательно заведет “в тупик” доктринальное и правоприменительное понимание категории “общественное объединение” и реализацию права граждан на объединение путем создания на добровольной основе общественных объединений» (Кожевников 2024: 25). Можно предположить, что очередной раунд дискуссий потребует новых теоретических аргументов. Одним из них может стать систематизация устойчивых юридических признаков ОО УГ, сложившихся (в отсутствие специального федерального закона) в российской правоприменительной практике.

Участие российского государства в создании общественных объединений: технико-юридические аспекты и типичная правоприменительная практика

Противоречивая практика учета общественных объединений, созданных с участием государства, в Реестре общественных объединений Минюста России обусловлена технико-юридическими особенностями ст. 51 Федерального закона № 82-ФЗ.

Прежде всего напомним, что эта статья размещена в заключительных положениях данного закона (гл. VII). Это подтверждает оценку анализируемых положений в качестве переходных (с точки зрения авторов закона). Например, Н.А. Любутов объясняет появление ст. 51 тем, что существовавшие к моменту принятия закона государственно-общественные объединения «по своим признакам не соответствовали ни одной из существующих в законодательстве правовых конструкций, а ликвидировать подобные объединения в один момент было невозможно» (Любутов 2010: 28). Этим же обстоятельством объясняется временно устанавливаемый специальный правовой порядок регламентации их деятельности адресными нормативными правовыми актами органов государственной власти, на смену которым в перспективе должен прийти общий порядок, определенный федеральным законодательством.

Однако Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 262-ФЗ¹⁹ в ст. 51 Федерального закона № 82-ФЗ были внесены изменения, согласно которым «особенности правового положения российского движения детей и молодежи определяются в соответствии с Федеральным законом “О российском движении детей и молодежи”»²⁰. Иными словами, вид легализующего правового акта был определен только для этого ОО УГ. Поэтому на практике регламентирующим правовым актом для таких общественных объединений может быть как федеральный закон (Движение первых), так и подзаконный нормативный правовой акт: указ президента Российской Федерации (Российское военно-историческое общество, Российский фонд культуры и др.), постановление Правительства Российской Федерации (ДОСААФ России) или его распоряжение (Ассоциация документальной электросвязи и др.) и даже постановление правительства субъекта Российской Федерации (Московский Дом ветеранов (пенсионеров) войн и Вооруженных Сил). Однако преобладает практика учреждающих указов президента Российской Федерации. Из 14 ныне существующих общероссийских общественных объединений, созданных с участием государства, 9 созданы и осуществляют свою деятельность в соответствии с такими указами.

Наиболее важной особенностью содержания ст. 51 Федерального закона № 82-ФЗ является легализация в ней двух групп общественных объединений, созданных с участием государства: государственно-общественных и общественно-государственных. Это также имеет историческое основание: государственно-общественным является Комитет ветеранов подразделений особого риска Российской Федерации, созданный в 1991 г.²¹ и преобразованный в государственно-общественное объединение в 1992 г.²² Все иные общероссийские ОО УГ отражены в Реестре как общественно-государственные. Вопрос, однако, заключается в том, какой термин целесообразно легализовать в будущем федеральном законе: «общественно-государственное объединение» (закрепился в доктрине) или «общественно-государственное об-

¹⁹ Федеральный закон от 14.07.2022 № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О российском движении детей и молодежи”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5229.

²⁰ Необходимость внесения изменений в Федеральный закон № 82-ФЗ обусловлена принятием закона «О российском движении детей и молодежи». Изменения были внесены для того, чтобы подчеркнуть особенности правового статуса движения детей и молодежи, являющегося общественно-государственным движением. И положения Федерального закона № 82-ФЗ применяются к деятельности Движения с учетом особенностей, предусмотренных законом о Движении.

²¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 2123-1 «О распространении действия закона РСФСР “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 138.

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 21.10.1992 № 806 «О Комитете ветеранов подразделений особого риска Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 1361.

щественное объединение» (используется Минюстом России). Первый более удачен для наименования вида некоммерческих организаций, второй – для наименования нетипичных общественных объединений.

В целях обоснования концепции федерального закона об ОО УГ целесообразно ограничиться анализом типичной правоприменительной практики (см. табл. 1). А она такова: создаются общероссийские общественно-государственные объединения, а также их региональные отделения; преобладающей организационно-правовой формой этих объединений является организация (другие их формы – фонд и движение), порядок участия государства в их создании, а также некоторые параметры их деятельности, как правило, определяются указом президента Российской Федерации.

Таблица 1. Перечень общероссийских общественных объединений, созданных с участием государства (согласно федеральному законодательству по состоянию на 01.01.2025)²³

№ п/п	Наименование и группа в Реестре общественных объединений Минюста России	Вид легализующего нормативного правового акта	Инициаторы, учредители или представители от лица Российской Федерации
1	2	3	4
1	Комитет ветеранов подразделений особого риска Российской Федерации (ГОО)	Постановление Правительства Российской Федерации	Не определены
2	Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров (ОГО)	Указ президента Российской Федерации	Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ, Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом, Российский фонд федерального имущества
3	Всероссийское физкультурно-спортивное общество «Динамо» (ОГО)		Министерство внутренних дел РФ, ФСБ, Федеральная пограничная служба РФ, СВР РФ, Государственный комитет РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ
4	Ассоциация документальной электросвязи (ОГО)	Распоряжение Правительства Российской Федерации	Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации, ФАПСИ РФ, МВД РФ, Гостехкомиссия РФ
5	Физкультурно-спортивное объединение «Юность России» (ОГО)		Министерство просвещения РФ

²³ Составлен авторами статьи.

Таблица 1, окончание

1	2	3	4
6	Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России (ОГО)	Постановление Правительства Российской Федерации	Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Совет безопасности РФ, Министерство обороны РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство спорта РФ, Министерство экономического развития РФ
7	Российское военно-историческое общество (ОГО)	Указ президента Российской Федерации	Министерство культуры РФ, Министерство обороны РФ
8	Российское общество «Знание» (ОГО)		Министерство науки и высшего образования РФ
9	Российский фонд культуры (ОГО)		Министерство культуры РФ
10	Союз женщин России (ОГО)		Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство просвещения РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство культуры РФ, Министерство просвещения РФ
11	Фонд защиты детей (ОГО)		Федеральное агентство по делам национальностей РФ, Министерство культуры РФ, Министерство просвещения РФ, Министерство науки и высшего образования РФ
12	Ассамблея народов России (ОГО)		Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ
13	Российский центр оборота прав на результаты творческой деятельности (ОГО)		
14	Движение первых (ОГО)	Федеральный закон	Не определены*

* В ст. 6 Федерального закона № 261-ФЗ обозначены органы публичной власти, которые оказывают поддержку и содействие Движению (Правительство РФ, профильные министерства и ведомства, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления).

Сравнительный анализ содержания легализующих федеральных подзаконных актов свидетельствует об устойчивости некоторых правовых формулировок. Они указывают на существенные юридические признаки общественных объединений, созданных с участием государства.

Во-первых, решение, отраженное в соответствующих указах главы государства, не имеет характера властного предписания: формулировка «считать целесообразным создание ОГО» юридически не тождественна формулировке «создать ОГО». Глава государства наделен полномочием учреждать специальные государственные, консультативно-совещательные и координирующие органы, но в учреждении ОГО он только принимает участие. В нормативных правовых актах президента и правительства может использоваться другая, но принципиально схожая формулировка: например, Правительство России «соглашается с преобразованием» общероссийской

общественной организации в общественно-государственную (ДОСААФ России²⁴). Таким образом, создание ОГО предполагает *инициативу и вовлеченность* государства в этот процесс, но оно не изменяет конституционных основ взаимодействия государства и общества, не замещает институты гражданского общества целиком.

Во-вторых, участие российского государства в создании ОГО реализуется в четырех основных формах (которые могут и сочетаться): инициатива создания²⁵, участие федеральных органов государственной власти в качестве соучредителей²⁶, представительство федеральных органов государственной власти в структурах ОО УГ²⁷, а также оказание финансовой, организационно-технической, методической и иной поддержки ОГО. Важно отметить, что федеральные органы государственной власти не являются единственными инициаторами создания или учредителями ОГО.

В-третьих, главная или одна из основных целей деятельности ОГО синхронизирована с целями российского государства, отраженными в российской Конституции, документах стратегического планирования федерального уровня, либо с государственными задачами России. ОГО «Фонд защиты детей» была создана «в целях консолидации усилий государства и институтов гражданского общества по защите прав детей»²⁸, что соответствует содержанию ст. 38 Конституции России; ОГО «Союз женщин России» участвовала в реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин (2017–2022); ОГО «Ассамблея народов России» – в реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. ОГО «ДОСААФ России» призвана решать девять государственных задач²⁹. Перечень примеров можно продолжать и далее.

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2009 № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 49 (ч. 2). Ст. 5969.

²⁵ Например, ОГО «Всероссийское физкультурно-спортивное общество «Динамо» была создана по инициативе ряда силовых министерств и ведомств.

²⁶ Для Ассамблеи народов России это ФАДН, для Российского военно-исторического общества – министерства обороны и культуры, для Российского фонда культуры – Министерство культуры, для Фонда защиты детей – Министерство просвещения и т.д.

²⁷ Так, в состав наблюдательного совета ДОСААФ России входят представители Совета безопасности РФ, Администрации Президента РФ и аппарата Правительства РФ, министерств обороны, спорта, просвещения и экономического развития, а в состав Бюро Союза женщин России – представители министерств труда и социальной защиты, просвещения, здравоохранения и культуры.

²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 06.10.2020 № 614 «О создании Общероссийской общественно-государственной организации «Фонд защиты детей» // Официальное опубликование правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010060035> (дата обращения: 23.08.2024).

²⁹ Это: а) патриотическое (военно-патриотическое) воспитание граждан; б) подготовка граждан по военно-учетным специальностям; в) развитие авиационных и технических видов спорта; г) участие в развитии физической культуры

В-четвертых, деятельность ОГО способствует эффективной реализации полномочий органов государственной власти и их конструктивному взаимодействию с обществом. В исключительных случаях, прямо указанных в легализующих нормативных правовых актах, ОГО непосредственно участвуют в осуществлении этих полномочий³⁰.

Несмотря на вовлеченность в процесс осуществления публично-властных полномочий, ОГО в России самостоятельно разрабатывают и принимают свои учредительные документы, при этом уставы ОГО отражают принципиальные положения легализующих нормативных правовых актов в части состава учредителей от лица Российской Федерации, целей и направлений деятельности или решаемых государственных задач. Не предусмотрен особый порядок государственной регистрации ОГО и их отчетности перед федеральными государственными органами.

Итак, существенными юридическими признаками ОО УГ, выявленными в процессе анализа типичной для России практики их создания, можно считать: общероссийский характер таких объединений; создание их как общественно-государственных, а не как государственно-общественных; диспозитивный характер правовых норм, отражающих факт участия государства в их создании (одобрение или согласие государства с созданием ОГО), в сочетании с императивным характером норм, регулирующих порядок такого участия³¹; ограниченный круг форм участия в создании и деятель-

и военно-прикладных видов спорта; д) летная подготовка курсантов летных образовательных учреждений профессионального образования, поддержание надлежащего уровня натренированности летного и инженерно-технического состава, а также выполнение иных видов авиационных работ; е) участие в подготовке к военной службе граждан, пребывающих в запасе; ж) подготовка специалистов массовых технических профессий и развитие технического творчества; з) участие в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций; и) содержание объектов инфраструктуры ДОСААФ России в целях выполнения задач в период мобилизации и в военное время.

³⁰ Например, Комитет ветеранов подразделений особого риска РФ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществляет мероприятия по медико-социальной реабилитации граждан из подразделений особого риска; он также участвует в «разработке нормативных актов по вопросам социальной защиты граждан из подразделений особого риска». См.: Постановление Правительства РФ от 21 октября 1992 г. № 806 «О Комитете ветеранов подразделений особого риска Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 1361. Аналогичную возможность предусматривает п. 3.1 межведомственного приказа 11 федеральных министерств и ведомств, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации и госкорпорации «Росатом» «Вопросы развития общественно-государственного объединения «Всероссийское физкультурно-спортивное общество «Динамо»».

³¹ Императивный характер имеют нормы, определяющие учредителя от имени Российской Федерации, состав представителей государства в коллегиальных органах ОО УГ, обязательства государства в вопросах поддержки их деятельности. Например, Правительству Российской Федерации соответствующим Указом Президента Российской Федерации было вменено обеспечение размещения Ассамблеи народов России в г. Москве; утверждение порядка предоставления субсидий это-

ности таких объединений; синхронизированность направлений деятельности ОО УГ со стратегическими целями и задачами российского государства; отражение в уставах ОО УГ положения легализующих нормативных правовых актов в части состава учредителей от лица России, целей и направлений деятельности или решаемых государственных задач; взаимодействие ОО УГ с органами государственной власти в целях эффективной реализации их полномочий. Все эти признаки комплексно характеризуют правовую природу исследуемых общественных объединений и могут быть включены в содержание концепции будущего федерального закона об ОО УГ.

Вариативность подходов к институционализации взаимодействия государства и объединений граждан: опыт Казахстана и Беларуси

Практики участия государства в создании объединений граждан и взаимодействии с ними в Республике Беларусь и Республике Казахстан лишь отчасти схожи с российскими. Однако сравнение этих практик целесообразно, поскольку в вопросах регулирования взаимодействия «третьего сектора» и государства законодательство России, Беларуси и Казахстана развивается относительно синхронно. Например, во всех трех правовых системах сформировался институт социального заказа, позволяющий государству поддерживать общественные структуры, которые решают социально значимые задачи. Его суть заключается в государственном стимулировании рынка социальных услуг: государство (как заказчик) минимизирует расходы субъектов гражданского общества, занимающихся социальным обслуживанием (Щёткина 2016: 2). Регулирование института социального заказа в Республике Беларусь осуществляется в соответствии с законом «О социальном обслуживании»³². В Казахстане этот институт получил официальное наименование «государственный социальный заказ», его правовую основу определил закон, принятый в 2005 г.³³ Позже была сформирована база данных неправительственных организаций (НПО); созданы механизмы ответственности за нецелевое использование средств, выделяемых государством (Гендашева 2016: 31).

В России аналогом института социального заказа является практика предоставления социальных услуг социально ориентированными некоммерческими организациями. Органы публичной власти вправе оказывать поддержку этим организациям при осуществлении ими установленных законом

му ОО УГ и т.д. Набор и содержание императивных норм, регулирующих порядок участия государства в создании ОО УГ, варьируется с учетом особенностей каждого объединения, но наличие таких норм в учреждающем нормативном правовом акте – устойчивая практика.

³² Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-З «О социальном обслуживании» // Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 16. Ст. 208.

³³ Закон Республики Казахстан от 12.04.2005 № 36 «О государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036> (дата обращения: 23.08.2024).

видов деятельности. Примечательно, что, помимо социальной поддержки и социального обслуживания населения (как в Республике Беларусь), к таким видам деятельности относятся и патриотическое, в том числе военно-патриотическое, воспитание граждан Российской Федерации, развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации, противодействие коррупционному поведению и др.

На синхронное развитие законодательства России, Казахстана и Беларуси указывает и общая для всех трех государств практика формирования общественных советов при органах государственной власти (консультативных общественно-государственных органов).

Таким образом, фактором релевантного сравнения законодательства и правоприменительных практик трех государств – республик бывшего СССР является не только общее государственное и правовое прошлое, но и достаточно схожие подходы к решению задач взаимодействия государства и гражданского общества в настоящем. Однако именно в вопросе участия государства в создании и деятельности объединений граждан национальные подходы Республики Беларусь и Республики Казахстан различны. Более того, эти подходы не совпадают с российским вариантом институционализации ОО УГ. Понять причины такой вариативности – значит выявить тот элемент в законодательстве и доктринальном понимании общественных объединений, который обусловлен конституционной идентичностью сравниваемых государств.

Характерно, что первым основанием для сравнения (и размежевания) национальных практик является вопрос о принципиальной допустимости участия государства в создании общественных объединений.

Республика Казахстан реализует модель отказа от участия государства в их создании. Доставшиеся в наследство от СССР организации не были сохранены, а создание новых не было предусмотрено законодательством. Например, «государственные» задачи ДОСААФ стало решать Республиканское государственное казенное предприятие «Военно-техническая школа Министерства обороны Республики Казахстан»³⁴, а общественные – общественное объединение «Отан». «Ассамблея народа Казахстана» (существует с 2008 г.) может показаться аналогом российской ОГО «Ассамблея народов России», однако в Казахстане это государственное учреждение, возглавляемое главой государства, а не ОО УГ. Президент Республики Казахстан определяет направления деятельности Ассамблеи народа Казахстана, формирует ее руководство, созывает сессию Ассамблеи и т.д. В соответствии со ст. 3 Закона РК от 20 октября 2008 г. № 70-IV «Об Ассамблее народа Казахстана» «целью Ассамблеи является обеспечение общественного согласия и общенационального единства в Республике Казахстан на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности этносов Казахстана при

³⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 15.05.2000 № 718 «О Республики Казахстан» // Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. 2000. № 22. Ст. 253.

консолидирующей роли казахского народа»³⁵. Как видим, цели обеих ассамблей созвучны, но их правовая природа принципиально различается.

Законодательство Республики Беларусь не только допускает возможность участия государства в создании объединений граждан (что сближает его с российским законодательством), но и возлагает на государство функции контроля за деятельностью таких объединений (что для России не характерно). Это различие позволяет найти второй критерий для сравнения и размежевания национальных подходов. Им выступает вопрос о статусе объединений, созданных с участием государства. Звучит парадоксально, но белорусский законодатель при ответе на него солидарен не с российским, а с казахстанским законодателем: объединения, созданные с участием государства, не являются общественными. Согласно положениям ст. 1 Закона Республики Беларусь от 19 июля 2006 г. № 150-З «О республиканских государственно-общественных объединениях» республиканским государственно-общественным объединением признается «основанная на членстве некоммерческая организация, создаваемая для выполнения возложенных на нее государственно значимых задач»³⁶.

Следует обратить внимание и на вытекающие отсюда различия в правотворческой юридической технике: в Республике Беларусь принят отдельный закон, предметом регулирования которого является единственный вид объединений – государственно-общественные объединения. Он сосуществует с законом этой республики об общественных объединениях³⁷.

Определение статуса ГОО как НКО в Республике Беларусь является предпосылкой значительно более масштабного вовлечения государства в деятельность таких объединений. Это выражается в следующих характеристиках, которыми не обладают российские ОО УГ:

– перечень государственных задач, для решения которых создается ГОО, а также условия его создания определяет президент республики либо, по его поручению, Совет министров республики, например п. 1.1 Указа Президента Республики Беларусь от 1 октября 2007 г. № 472 «О создании республиканского государственно-общественного объединения “Белорусское общество “Знание”» содержит шесть таких задач³⁸;

³⁵ Закон Республики Казахстан от 20.10.2008 г. № 70-IV «Об Ассамблее народа Казахстана» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2008. № 17–18. Ст. 70.

³⁶ Закон Республики Беларусь от 19 июля 2006 г. № 150-З «О республиканских государственно-общественных объединениях» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. 20 июля. № 2/1247. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H10600150> (дата обращения: 23.08.2024).

³⁷ Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-XII «Об общественных объединениях» (с изм. и доп.) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1994. № 29. Ст. 503.

³⁸ Указ Президента Республики Беларусь от 01.10.2007 № 472 «О создании республиканского государственно-общественного объединения “Белорусское общество “Знание”» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 238, 1/8950. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30700472> (дата обращения: 23.08.2024).

– государство в лице его органов может быть не только соучредителем, но и единственным учредителем ГОО; в последнем случае учредительное собрание не проводится, учреждающим актом является указ президента Республики Беларусь либо, по поручению главы государства, постановление Совета министров³⁹; устав ГОО и его изменения утверждаются правовым актом главы государства либо, по его поручению, правовым актом Совета министров; Министерство юстиции Республики Беларусь осуществляет государственную регистрацию ГОО в ускоренном и упрощенном порядке;

– ГОО обязано ежегодно отчитываться перед курирующим его деятельность органом исполнительной власти и исполнять предписанные им решения.

Таким образом, включенность государства в дела ГОО в Республике Беларусь масштабнее, чем в России. В ведении государства находятся не только вопросы создания и определения государственно значимых уставных целей объединений, но и вопросы осуществления их деятельности. ГОО подотчетны и подконтрольны государству – в этом смысле их можно рассматривать как квазиобщественные формирования, интегрированные в систему государственной власти. Они не обладают атрибутивными признаками общественных объединений в строгом смысле этого слова.

Как видим, вариативность национальных траекторий в регулировании вопросов участия государства в делах объединений граждан задана тем, как определяется правовая природа этих объединений. И в Республике Казахстан, и в Республике Беларусь государство не участвует в создании общественных объединений; объединения, которые создаются и контролируются государством в Беларуси, не являются общественными. В этом смысле российская правовая практика демонстрирует уникальный пример институционализации общественных объединений, созданных с участием государства.

Функция общественных объединений, созданных с участием государства, в Российской Федерации

Признание факта уникальности процесса институционализации общественных объединений, созданных с участием российского государства, позволяет исследовать их специфику не только посредством определения устойчивых юридических характеристик таких объединений, но и путем выявления нетипичной (в сравнении с иными общественными объединениями) функции, которую они призваны осуществлять в системе национальных правовых институтов.

Исследуя правовой статус общественных объединений, авторы преимущественно сосредотачиваются на рассмотрении их признаков, обуслов-

³⁹ Указами президента РБ статус ГОО предоставлен ДОСААФ РБ, Белорусскому физкультурно-спортивному обществу «Динамо», Обществу спасания на водах (ОСВОД), Белорусскому обществу «Знание», Белорусскому добровольному пожарному обществу и др.

ленных положениями Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, в то время как систематизация функций общественных объединений встречается в работах сравнительно редко. Так, Д.Е. Мерешкин в качестве основных функций общественных объединений называет функцию представления интересов единомышленников внутри объединения и функцию «посредника» во взаимоотношениях с государством (Мерешкин 2006: 18). Но обе эти функции, как указано в постановлении Конституционного суда Российской Федерации, имеют своим фундаментом «совместное участие граждан в самостоятельном решении задач, которые они перед собой ставят»⁴⁰, то есть интеграцию как условие новой правовой субъектности для множества участников общественных объединений. Иными словами, общественные объединения могут преследовать различные общественно значимые цели (и в этом смысле их функции достаточно многообразны), но общей для них будет именно функция самоорганизации гражданского общества. Важно отметить, что процитированную выше характеристику Конституционный суд адресует как некоммерческим организациям, так и общественным объединениям.

Какой специальной (дополняющей общую) функцией характеризуются общественные объединения, созданные с участием государства? В пояснительной записке к законопроекту № 126384-8 «О российском движении детей и молодежи» его авторы предложили считать одной из целей Движения «формирование их [детей и молодежи] мировоззрения на основе традиционных российских духовных и нравственных ценностей»⁴¹. А в заключении на законопроект российская Общественная палата рекомендовала в целях адаптации детей и молодежи к новым историческим условиям уделить особое внимание «патриотическому воспитанию, гражданской идентичности, единству национально-культурных и общечеловеческих ценностей, укреплению межнациональных (межэтнических) отношений, профилактике экстремизма, противодействию пропаганде идей национальной исключительности, нацизма и ксенофобии»⁴². Помимо традиционно присущей детским и общественным объединениям воспитательной функции российского движения детей и молодежи, авторы федерального закона видят в качестве результатов его реализации некоторые действия («профилактика», «противодействие», «адаптация»). Иначе говоря, одной из причин учреждения нетипичных общественных объединений является *мобилизация общества*, направленная на достижение целей, которые выбирает само государство в процессе своего развития (от франц. *mobiliser* – «приводить в движение»).

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”...» // Российская газета. 2015. 2 марта.

⁴¹ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/126384-8> (дата обращения: 23.08.2024).

⁴² Там же.

Функция мобилизации государством гражданского общества хорошо видна в деятельности ОО УГ. Движение первых организует акции и мероприятия, связанные с государственными праздниками (День Победы, День России), укрепляя патриотические настроения среди молодежи; ДОСААФ проводит военно-патриотические мероприятия и готовит молодежь к службе в армии, поддерживая государственную политику в области обороны; Российское военно-историческое общество организует международные конференции и выставки для продвижения российской исторической науки и культуры, осуществляет поддержку государства в области патриотического воспитания, способствует укреплению исторической памяти граждан. ОО УГ способны выполнять задачи своеобразных центров поддержки граждан и иных НКО и общественных объединений. Эта особенность ОО УГ нередко отражается в уставах данных объединений в качестве их целей и задач: поддержка социальных инициатив в целях реализации национальных проектов в области демографии, здравоохранения, образования, культуры и экологии (Союз женщин России); оказание юридической помощи гражданам и некоммерческим организациям, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина (Фонд защиты детей); оказание некоммерческим организациям, гражданам Российской Федерации, а также иностранным гражданам информационной, консультативной и методической помощи в области реализации государственной национальной политики (Ассамблея народов России).

Наличие у общественных объединений, созданных с участием государства, функции мобилизации гражданского общества в некоторых случаях⁴³ приводит к формированию усложненной, в сравнении с «типичными» общественными объединениями, структуры органов управления. Это выражается либо в увеличении количества постоянно действующих коллегиальных и исполнительных органов объединений, либо в создании, в дополнение к ним, наблюдательных или иных советов при таких объединениях⁴⁴.

Период активного создания новых ОГО в России не случайно совпал с конституционной реформой 2020 г. Концепт единства системы публичной власти, впервые сформулированный непосредственно в конституционном

⁴³ Но не во всех: «типичную» структуру органов управления сохраняют, в частности, ОГО «Юность России», ОГО «Динамо», ОГО «Российский центр оборота прав на результаты творческой деятельности».

⁴⁴ Например, ОГО «Союз женщин России» имеет два постоянно действующих коллегиальных органа – Бюро Союза и правление; у ОГО «Фонд защиты детей» два исполнительных органа (правление – коллегиальный и председатель организации – единоличный). Уставом ОГО «ДОСААФ» предусмотрено создание наблюдательного совета как координационного и надзорного органа, членами которого являются представители органов государственной власти. ОГО «Движение первых», помимо правления, имеет наблюдательный орган, совет участников-обучающихся, экспертный и консультативный органы. Уставом ОГО «Российское общество «Знание»» предусмотрено создание наблюдательного совета (для выработки рекомендаций по программам и достижению целей, для укрепления авторитета организации) и научно-методического совета.

тексте, создал предпосылки для ревизии представлений о соотношении публичной и общественной власти в российской науке конституционного права. Если на рубеже столетий преобладал подход, предложенный В.Е. Чиркиным, – противопоставление свойств публичной и общественной власти (Чиркин 2017), то во втором десятилетии XXI в. начинает утверждаться идея общественной власти как элемента единой системы публичной власти (см.: Авакьян 2018; Маркова 2021; Мещеряков, Безруков 2020; Чеботарев 2020; Чертков 2020). Это изменение конституционной доктрины влечет за собой серьезные последствия. Включая общественную власть в перечень форм (видов) публичной власти, юристы вынуждены признать государственную власть доминирующей не только по отношению к негосударственной публичной власти (местному самоуправлению), но и по отношению к объединениям граждан (как одной из форм реализации общественной власти).

Итак, институционализация ОО УГ в России обеспечивает целенаправленное влияние государства на общество, позволяющее первому мобилизовать второе. Именно эта функция указывает на специфику ОО УГ, благодаря чему она может выступать критерием, выделяющим ОО УГ среди иных объединений (см. табл. 2). Конституционные основания создания ОО УГ следует искать не в конституционном праве на объединение или участие в управлении делами государства, поскольку в данном случае речь идет не о праве человека и гражданина, а, если позволительно так выразиться, о праве государства на участие в делах общества. Оно обосновано новой доктринальной интерпретацией принципа единства системы публичной власти в России (ст. 71 и 132 Конституции РФ в их постреформенном содержании).

Таблица 2. Правовая природа социально ориентированных НКО и общественных объединений, созданных с участием государства

Вид НКО или общественного объединения	Общая функция и ее конституционное основание	Специальная функция и ее конституционное основание
Социально ориентированные НКО	Самоорганизация гражданского общества, ст. 30 Конституции РФ (право на объединение)	Взаимодействие гражданского общества и государства, ст. 32 Конституции РФ (право участия в управлении делами государства)
Общественные объединения, созданные с участием государства		Мобилизация государством гражданского общества, п. «г» ст. 71 и ч. 3 ст. 132 Конституции РФ (принцип единства системы публичной власти)

В Республике Беларусь сложилась своя модель мобилизации общества государством: эта функция придана не общественным объединениям, а особым НКО, интегрированным в систему государственной власти. Данная модель не может быть позаимствована Россией без существенных изменений федерального законодательства. Но отдельные технико-юридические решения заслуживают внимания и, возможно, рецепции: регулирование

особенностей правового статуса таких объединений специальным законом (для российского законодательства органичным был бы федеральный закон об общественно-государственных объединениях); понятийная (терминологическая) определенность; отнесение ОГО к виду НКО и исключение их из Реестра общественных объединений. Авторы статьи с пониманием относятся к предложению О.А. Кожевникова о закреплении статуса российских ОГО в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Кожевников 2024: 25). Однако это вопрос политико-правового выбора, которому должна предшествовать обстоятельная дискуссия теоретиков и практиков российского конституционного права.

Заключение

Общественные объединения, созданные с участием государства, более не рассматриваются российской юридической наукой как изживаемый правовой институт. Публичное право участия государства в их создании определяется как элемент компетенции федеральных органов государственной власти, и, соответственно, преобладающей конфигурацией таких объединений выступают общероссийские общественно-государственные объединения. Однако предметом научной дискуссии остаются вопросы о конституционных основаниях участия государства в структурировании гражданского общества, а также о правовой природе объединений, возникающих вследствие такой активности государства. Правомерно ли отнесение их к общественным объединениям?

Умолчания доктрины стали причиной технико-юридических ограничений российского законодательства, регулирующего правовое положение общественных объединений, созданных с участием государства, что в свою очередь породило противоречивую практику их учета в Реестре общественных объединений, формируемом Министерством юстиции Российской Федерации. Региональные отделения одного и того же общероссийского общественного объединения могут быть зарегистрированы и как общественно-государственные, и как государственно-общественные объединения.

Но что еще более важно, сложилась достаточно вариативная практика создания и регулирования деятельности ОО УГ. Тем не менее типичным для России стало создание общероссийских общественно-государственных объединений (и их региональных отделений); при этом порядок участия государства в их создании, а также некоторые параметры их деятельности определяются соответствующими указами Президента России, реже – правовыми актами российского Правительства. Исключительным случаем остается регулирование деятельности Движения первых адресным федеральным законом.

Устойчивыми юридическими признаками ОО УГ, выявленными в процессе анализа типичной для России практики их создания, являются:

- диспозитивный характер правовых норм, отражающих факт участия государства в их создании, в сочетании с императивным характером норм, регулирующих порядок такого участия;

- ограниченный круг форм участия государства в создании таких объединений (инициирование их создания, участие в учреждении, делегирование представителей в организационные структуры, оказание мер поддержки);
- согласованность направлений деятельности ОО УГ со стратегическими целями и задачами российского государства; отражение в уставах ОО УГ положений легализующих нормативных правовых актов в части состава учредителей от лица государства, целей и направлений деятельности или решаемых государственных задач;
 - взаимодействие ОО УГ с органами государственной власти в целях эффективной реализации их полномочий.

Все эти признаки комплексно характеризуют особенности исследуемых общественных объединений и могут быть включены в содержание концепции будущего федерального закона об ОО УГ.

Фактором релевантного сравнения законодательства и правоприменительной практики трех государств – республик бывшего СССР (России, Беларуси и Казахстана) является не только общее государственное и правовое прошлое, но и достаточно схожие подходы к решению задач взаимодействия государства и гражданского общества в настоящем. Однако именно в вопросе участия государства в создании и деятельности объединений граждан подходы Республики Беларусь и Республики Казахстан не совпадают с российским вариантом институционализации ОО УГ.

В Республике Беларусь принят и действует закон о государственно-общественных объединениях, что обеспечивает единообразие процессов их создания и деятельности. Эти объединения отнесены законодательством к НКО. Закономерно, что вовлеченность государства в дела таких объединений значительнее, чем в России. В ведении государства находятся не только вопросы создания и определения государственно значимых уставных целей объединений, но и вопросы осуществления их деятельности (в том числе различные формы контроля). Государственно-общественные организации в Беларуси интегрированы в систему государственной власти. В Республике Казахстан национальное законодательство исключает возможность участия государства в создании общественных объединений; объединений, аналогичных общественно-государственным объединениям в Беларуси, в этой республике также нет.

Вариативность национальных траекторий в регулировании вопросов участия государства в делах объединений граждан задана тем, как определяется правовая природа этих объединений. И в Республике Казахстан, и в Республике Беларусь государство не участвует в создании общественных объединений (объединения, которые создаются и контролируются государством в Беларуси, не являются общественными). В этом смысле российская правовая практика институционализации общественных объединений, созданных с участием государства, является уникальной.

Институционализация ОО УГ в России обеспечивает целенаправленное влияние государства на общество, позволяющее первому мобилизовать второе. Именно эта функция указывает на специфику общественных

объединений, созданных с участием государства, благодаря чему она может служить критерием, выделяющим их среди иных объединений. Конституционные основания создания ОО УГ следует искать не в конституционном праве на объединение или праве на участие в управлении делами государства, а в конституционно закрепленном (в ходе конституционной реформы 2020 г.) принципе единства системы публичной власти в России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Авакьян С.А. 2018. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. № 4. С. 7–13. DOI 10.51980/2542-1735_2018_4_7

Белоногов Ю.Г. 2016. Взаимодействие общественно-консультативных советов и государственных органов исполнительной власти в современной России // Вестник Пермского университета. Политология. № 1. С. 19–36.

Васильев С.А. 2017. Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений // Lex Russica (Русский закон). № 1(122). С. 153–163. DOI 10.17803/1729-5920.2017.122.1.153-163

Гендашева А.Б. 2016. Развитие социальных услуг некоммерческих организаций, финансируемых государством: опыт Республики Казахстан // Вестник Поволжского института управления. № 2(53). С. 31–37.

Дьякова Е.Г. 2017. Общественные советы при региональных органах исполнительной власти и «заинтересованных сообществах» // Дискурс-Пи. № 3–4. С. 74–79. DOI 10.17506/dipi.2017.2829.34.7479

Дьякова Е.Г., Трахтенберг А.Д. 2019. Общественные советы при органах исполнительной власти: эксперты, контролеры или мирские челобитчики? // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. № 6. С. 180–201. DOI 10.14515/monitoring.2019.6.09

Ершов И.Л. 2020. Вопросы совершенствования правовых основ государственной службы российского казачества в современный период // Трибуна ученого. № 11. С. 170–180.

Кожевников О.А. 2024. Государственно-общественные и общественно-государственные объединения и право на объединение: некоторые размышления // Право и государственность. № 2(3). С. 20–25.

Любутов Н.А. 2010. Государственно-общественные объединения: проблемы правового статуса // Современное право. № 12. С. 24–29.

Маркова Е.Н. 2021. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. № 12. С. 24–29. DOI 10.18572/1812-3767-2021-12-24-29

Мерешкин Д.Е. 2006. Конституционно-правовой статус общественных объединений в современной России : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 24 с.

Мещеряков А.Н., Безруков А.В. 2020. Формирование концепции единой системы публичной власти в отечественном конституционном праве // Вестник Сибирского юридического института МВД России. № 4. С. 124–130. DOI 10.51980/2542-1735_2020_4_124

Митин Г.Н. 2014. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. № 2. С. 18–21.

Пиманова М.А. 2007. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Тюмень. 231 с.

Поспехов И.А. 2015. Некоторые аспекты функционирования института общественно-государственных организаций в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. № 1(12). С. 142–144.

Руденко В.Н. 2007. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. № 4(35). С. 116–124.

Скобелина Н.А. 2023. Институциональный дизайн современных общественных движений // Дискурс-Пи. Т. 20, № 1. С. 141–154. DOI 10.17506/18179568_2023_20_1_141

Чеботарев Г.Н. 2020. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. № 6(135). С. 9–17. DOI 10.34076/2071-3797-2020-6-9-17

Чертков А.Н. 2020. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. № 10. С. 19–23. DOI 10.18572/1812-3767-2020-10-19-23

Чиркин В.Е. 2017. Разновидности публичной власти и ее социальные и юридические источники // Государство и право. № 5. С. 11–20.

Щёткина М.А. 2016. Государственный социальный заказ в организации социального обслуживания населения Беларуси: социологический подход : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Минск. 24 с.

References

Avakyan S.A. The Structure of Public Power in Russia: Problems of Formation and Development, *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2018, no. 4, pp. 7–13. https://doi.org/10.51980/2542-1735_2018_4_7 (in Russ.).

Belonogov Yu.G. *Vzaimodeystvie obshchestvenno-konsul'tativnykh sovetov i gosudarstvennykh organov ispolnitel'noy vlasti v sovremennoy Rossii* [Interaction between public advisory councils and state executive authorities in modern Russia], *Bulletin of Perm University. Political Science*, 2016, no. 1, pp. 19–36. (in Russ.).

Chebotarev G. Constitutional and Legal Mechanisms for Forming a Unified System of Public Power in the Russian Federation, *Russian Juridical Journal*, 2020, no. 6(135), pp. 9–17. <https://doi.org/10.34076/2071-3797-2020-6-9-17> (in Russ.).

Chertkov A.N. The Public Government: The Composition, Unity and Interaction Essence, *Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 10, pp. 19–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-19-23> (in Russ.).

Chirkin V. Varieties of Public Power and its Social and Legal Sources, *State and Law*, 2017, no. 5, pp. 11–20. (in Russ.).

Dyakova E.G. Public Councils with Regional Executive Agencies and “Interested Communities”, *Discourse-P*, 2017, no. 3–4, pp. 74–79. <https://doi.org/10.17506/dipi.2017.2829.34.7479> (in Russ.).

Dyakova E.G., Trakhtenberg A.D. Public Councils under Executive Bodies: Experts, Controllers or Community Advocates? *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 2019, no. 6, pp. 180–201. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.6.09> (in Russ.).

Ershov I.L. Issues of Improving the Legal Framework of the State Service of the Russian Cossacks in the Modern Period, *Tribune of Scientists*, 2020, no. 11, pp. 170–180. (in Russ.).

Gendasheva A.B. Development of Non-Profit Organizations Social Services Funded by the State: The Experience of Kazakhstan, *The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration*, 2016, no. 2(53), pp. 31–37. (in Russ.).

Kozhevnikov O.A. State-Public and Public-State Associations and the Right to Unite: Some Reflections, *Pravo i gosudarstvennost'*, 2024, no. 2(3), pp. 20–25. (in Russ.).

Lyubutov N.A. State and Public Associations: Problems of Legal Status, *Sovremennoe pravo*, 2010, no. 12, pp. 24–29. (in Russ.).

Markova E.N. Social and (or) Public Government: The Correlation Issue within the Framework of the Constitutional Reform 2020, *Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 12, pp. 24–29. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-12-24-29> (in Russ.).

Mereshkin D.E. *Konstitutsionno-pravovoy status obshchestvennykh ob'edineniy v sovremennoy Rossii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Constitutional and legal status of public associations in modern Russia: Abstr. of diss.], St. Petersburg, 2006, 24 p. (in Russ.).

Meshcheryakov A.N., Bezrukov A.V. Creation of the Concept of a United System of Public Power in the National Constitutional Law, *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2020, no. 4, pp. 124–130. https://doi.org/10.51980/2542-1735_2020_4_124 (in Russ.).

Mitin G.N. Peculiarities of the Legal Status of Public-State and State-Public Associations, *Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 2, pp. 18–21. (in Russ.).

Pimanova M.A. *Pravovoy status gosudarstvenno-obshchestvennykh ob'edineniy (konstitutsionno-pravovoe issledovanie) : dis. ... kand. yurid. nauk* [The legal status of state-public associations (constitutional and legal research): Dissertation], Tyumen, 2007, 231 p. (in Russ.).

Pospekhov I.A. *Nekotorye aspekty funktsionirovaniya instituta obshchestvenno-gosudarstvennykh organizatsiy v Respublike Mariy El* [Some aspects of the functioning of the Institute of public and state organizations in the Republic of Mari El], *Mariyskiy yuridicheskiy vestnik*, 2015, no. 1(12), pp. 142–144. (in Russ.).

Rudenko V.N. *Konsul'tativnye obshchestvennye sovety v sisteme deliberativnoy demokratii* [Advisory public councils in the system of deliberative democracy], *Comparative Constitutional Review*, 2007, no. 4(35), pp. 116–124. (in Russ.).

Shchetkina M.A. *Gosudarstvennyy sotsial'nyy zakaz v organizatsii sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya Belarusi: sotsiologicheskii podkhod : avtoref. dis. ... kand. sotsiol. nauk* [State social order in the organization of social services for the population of Belarus: the sociological approach: Abstr. of diss.], Minsk, 2016, 24 p. (in Russ.).

Skobelina N.A. The Institutional Design of Modern Social Movements, *Discourse-P*, 2023, vol. 20, no. 1, pp. 141–154. https://doi.org/10.17506/18179568_2023_20_1_141 (in Russ.).

Vasiliev S.A. State and Public Formation as Subjects of Constitutional Legal Relations, *Lex Russica*, 2017, no. 1(122), pp. 153–163. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2017.122.1.153-163> (in Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Наталья Алексеевна Филлипова

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права Сургутского государственного университета, заслуженный юрист Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
г. Сургут, Россия;
ORCID: 0000-0002-1643-8117;
ResearcherID: LFS-7197-2024;
SPIN-код: 7145-5431;
E-mail: filippova_na@surgu.ru

Яна Юрьевна Колос

учредитель Региональной общественной организации поддержки общественных инициатив в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре «В ресурсе»;
г. Сургут, Россия;
E-mail: uuu110@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Natalia A. Filippova

Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Law and Labor Law, Surgut State University, Honored Lawyer of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra;
Surgut, Russia;
ORCID: 0000-0002-1643-8117;
ResearcherID: LFS-7197-2024;
SPIN-code: 7145-5431;
E-mail: filippova_na@surgu.ru

Yana Yu. Kolos

Founder of the Regional Public Organization for Support of Public Initiatives «V Resurse» [«In the resource»] in Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Yugra;
Surgut, Russia;
E-mail: uuu110@mail.ru