

УДК: 342.728

DOI: 10.18384/2310-6794-2022-4-73-82

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Никитина Е. Е.

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявить тенденции, характерные для развития законодательства субъектов Российской Федерации в сфере государственной поддержки институтов гражданского общества.

Процедура и методы. Проведён анализ регулирования государственной поддержки институтов гражданского общества законодательством субъектов Российской Федерации. В ходе работы использовались методы: диалектический, системно-структурный, формально-юридический, сравнительной правовой, аксиологический и др.

Результаты. Выявлены проблемы в развитии регионального компонента в системе действующего законодательства, регулирующего государственную поддержку институтов гражданского общества в Российской Федерации, среди которых централизация и унификация, дублирование и противоречивость норм, отсутствие комплексного подхода и учёта региональных особенностей развития гражданского общества. Обращено внимание на характерную особенность развития рассматриваемого законодательства: в нём отсутствуют отличия между правовыми формами, в которых оказывается поддержка социально ориентированным некоммерческим организациям, и формами поддержки иных институтов гражданского общества, осуществляющих свою деятельность на территории субъекта России.

Теоретическая и/или практическая значимость. Автором предложены направления совершенствования регионального законодательства в сфере государственной поддержки институтов гражданского общества. Целью регионального законодательства должны стать комплексное регулирование поддержки институтов гражданского общества, повышение прозрачности и прозрачности указанного процесса, учёт особенностей развития гражданского общества каждого региона. Предложенные меры будут способствовать укреплению доверия между региональными органами публичной власти, гражданами и их объединениями.

Ключевые слова: государственная поддержка, гражданское общество, институты гражданского общества, органы публичной власти, региональное законодательство, субъект Российской Федерации.

LEGISLATIVE REGULATION OF GOVERNMENT SUPPORT TO CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS: REGIONAL ASPECT

E. Nikitina

*The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
ul. Bolshaya Cheremushkinskaya 34, Moscow 117218, Russian Federation*

Abstract

Aim. Identification of trends specific to the development of legislation of the subjects of the Russian Federation on civil society institutions support by the state.

Methodology. The article presents the analysis of the regulation of state support provided for civil society institutions by the legislation of the subjects of the Russian Federation. In the course of the research, the following methods were used: dialectical, system-structural, formal-legal, comparative legal, axiological, etc.

Results. The main issues in the development of the regional component constituting the system of current legislation that regulates civil society institutions support by the state in the Russian Federation are revealed. Among them are: centralization and unification, duplication and inconsistency of provisions, lack of an integrated approach and consideration of regional special factors of civil society development. Attention is drawn to a characteristic feature of the development of the legislation under consideration: the absence of differences in the regulation of the system of legal forms of support between socially oriented non-profit organizations and other civil society institutions functioning on the territory of the subject of the Russian Federation.

Research implications. The author suggests ways to improve regional legislation on the state support of civil society institutions. The intended purpose of regional legislation should be a comprehensive regulation of support for civil society institutions, increasing transparency and transparency of this process, taking into account the peculiarities of civil society development in each region. The proposed measures will contribute to strengthening trust between regional public authorities, citizens and their associations.

Keywords: state support, civil society, civil society institutions, public authorities, regional legislation, subject of the Russian Federation

Введение

Развитие теории гражданского общества как категории правового государства является актуальной задачей современной науки. Постановка названной задачи обусловлена современными изменениями социума, онтологически связанными с революционным развитием технологий и их глубоким влиянием на различные сферы общественных отношений [2]. Одним из последствий названных процессов стало активное развитие в Российской Федерации законодательства об институтах гражданского общества, различных формах их взаимодействия с государством.

Важной формой взаимодействия государства и гражданского общества является поддержка его институтов и стимулирование их социально значимой деятельности. Поддержка институтов гражданского общества органами публичной власти – это комплекс мер, реализуемых государственными органами, органами федеральной территории и органами местного самоуправления, которые направлены на содействие осуществлению общественно полезной деятельности институтами гражданского общества или на их развитие.

Система законодательства, регулирующего данные вопросы, складывалась постепенно. В нормативно-правовом массиве можно выделить традиционные блоки, которые типизируются в зависимости от уровня правового регулирования: федеральный, региональный и местный. От качества и полноты федерального законодательства во многом зависят уровень зрелости российского гражданского общества, возможность реализовать гражданам и их объединениям свой потенциал, направленный на социально-экономическое развитие России. Фундаментом данной системы являются Конституция Российской Федерации и федеральные законы, которые определяют основные цели, виды, формы поддержки институтов гражданского общества государством.

Поддержка органами публичной власти гражданского общества закрепляется на уровне Конституции России в рамках регулирования полномочий Правительства Российской Федерации (пп. е¹ и е² п. 1 ст. 114). Анализируя указанные нормы, можно выделить 2 основных способа законодательного закрепления государственной поддержки:

1) институциональный способ, заключающийся в содействии развитию институтов гражданского общества, формированию инфраструктуры их поддержки;

2) функциональный способ, заключающийся в содействии отдельным видам деятельности, субъектами которой являются преимущественно институты гражданского общества, например, волонтерство [3].

Одним из первых специальных законов РФ, в котором были установлены формы государственной поддержки отдельных институтов гражданского общества, стал Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Нормы о государственной поддержке объединений, которые относятся к институтам гражданского общества, содержатся в целом ряде федеральных законов, которые регулируют либо конкретные сферы деятельности¹, либо отдельные формы таких организаций². Базовым федеральным законом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Закон о некоммерческих организациях). На основе анализа федерального законодательства в части государственной поддержки различных объединений можно выделить следующие законодательно определённые формы государственной поддержки институтов гражданского общества: экономическую, финансовую, имущественную, информационную, консультационную, методическую, организационную, включающую подготовку специалистов для указанных объединений. Наиболее полная и развитая система государственной поддержки законодательно закреплена в

отношении социально ориентированных некоммерческих организаций.

Существенная часть правовых форм государственной поддержки на федеральном уровне регулируется вне рамок федерального законодательства. Соответствующий механизм действует на основе нормативных правовых актов, принимаемых Президентом Российской Федерации, Правительством РФ и иными федеральными органами исполнительной власти. В частности, важнейшим элементом механизма, целенаправленно осуществляющим финансовую поддержку институтов гражданского общества, являются специальные фонды Президента России, порядок распределения финансовой помощи из которых урегулирован положением о грантах Президента РФ, предоставляемых на развитие гражданского общества. Правовой основой рассматриваемого механизма являются Указы Президента РФ³. В 2021 г. создан новый Президентский фонд культурных инициатив для проведения конкурсов на предоставление грантов Президента РФ на реализацию проектов в области культуры, искусства и креативных (творческих) индустрий. Через названные фонды распределяются наибольшие суммы федеральной финансовой поддержки институтов гражданского общества.

Указанный механизм распределения финансовой поддержки институтов гражданского общества является достаточно гибким инструментом реализации государственной политики Российской Федерации в области развития гражданского общества. Использование подзаконных нормативно-правовых актов позволяет оперативно перераспределить федеральные финансовые ресурсы при изменении социально-экономической ситуации или наступлении различных кризисных событий.

Таким образом, на федеральном уровне создана работающая модель законодательного регулирования поддержки институ-

¹ Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и др.

² Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»; Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»; Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и др.

³ Указы Президента Российской Федерации от 03.04.2017 № 137, от 30.01.2019 № 30, от 17.05.2021 № 287.

тов гражданского общества. В то же время при сохранении тенденции повышения уровня и объёма государственной поддержки, которая сформировалась в последний период времени, требуется модернизация действующего как федерального, так и регионального законодательства, которое базируется на первом и во многом зависит от его качества. Вместе с тем система регионального законодательства о государственной поддержке институтов гражданского общества развивается и с учётом только ей присущих тенденций, которые обуславливают наличие отдельных недостатков в законодательном регулировании рассматриваемой сферы.

Система регионального законодательства о поддержке институтов гражданского общества

В Российской Федерации органы публичной власти регионального и муниципального уровней находятся в наибольшей близости к институтам гражданского общества, что обуславливает значение регионального законодательства для обеспечения и поддержки их эффективного функционирования на всей территории страны. Важность оказания государственной и муниципальной поддержки на региональном уровне подтверждается тем объёмом государственной помощи, которая на нём распределяется: ежегодный объём финансовой поддержки институтов гражданского общества органами государственной власти субъекта РФ превышает аналогичные суммы, распределяемые на федеральном уровне. По официальным данным, опубликованным Министерством экономического развития РФ, общий объём финансовой поддержки, предоставляемой социально ориентированным некоммерческим организациям из бюджетов субъектов РФ, в 2018 г. составил 34,6 млрд руб. (федеральный уровень – 21,8 млрд руб.), в 2019 г. – 48,7 млрд руб. (34,7 млрд руб.), в 2020 г. – 58 млрд руб. (53,4 млрд руб.).¹

¹ См.: Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих органи-

Органы государственной власти в субъектах Российской Федерации учитывают необходимость развития гражданского общества на своих территориях для достижения цели стабильного социально-экономического развития региона и законодательно закрепляют свою обязанность поддерживать его институты. Нормы о такой поддержке уже содержались в учредительных актах субъектов РФ задолго до аналогичных положений, вошедших в текст Конституции России в 2020 г. В частности, в Конституции Республики Тыва ст. 4 носит наименование «Институты гражданского общества», и в ней установлен принцип невмешательства государственной власти в соответствующую закону деятельность общественных объединений, содержатся нормы о поддержке институтов гражданского общества и о деятельности Общественной палаты Республики Тыва. В ст. 100 Конституции Республики Башкортостан закрепляется положение о том, что органы публичной власти способствуют развитию гражданского общества.

Во многих субъектах РФ приняты государственные или муниципальные программы развития гражданского общества на соответствующей территории. Региональные документы стратегического планирования можно разделить на 2 группы: акты, направленные на развитие всего гражданского общества в регионе²; акты, направленные на поддержку отдельных институтов или направлений деятельности институтов гражданского общества³.

заций [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/8be0adaa07fd23125c4920afe40e8757/Doklad_NKO.pdf (дата обращения: 10.09.2022); Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций за 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/6e0b95bace2f3e90da56ef04545e5f35/Doklad_2021.pdf (дата обращения: 10.09.2022).

² Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 31.10.2021 № 487-п; Постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 509-п и др.

³ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 15.09.2021 № 362 и др.

Для реализации взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в некоторых субъектах Российской Федерации были созданы соответствующие структуры в исполнительных органах: в Кабардино-Балкарии действует Министерство по взаимодействию с институтами гражданского общества и делам национальностей Кабардино-Балкарской Республики, в Камчатском крае – Министерство развития гражданского общества и молодежи Камчатского края, в большинстве субъектов при высшем должностном лице субъекта РФ действует Совет по развитию гражданского общества.

Поддержка институтов гражданского общества является одной из форм их взаимодействия с государством, что даёт основание для органов публичной власти субъектов России регулировать вопросы указанной поддержки в законах, определяющих формы и порядок такого взаимодействия. В некоторых субъектах РФ приняты самостоятельные законы о взаимодействии органов публичной власти с институтами гражданского общества. В иных регионах предмет соответствующих законодательных актов объединён¹: в одном законе регулируются общественные отношения, касающиеся распределения государственной поддержки, и устанавливаются формы и порядок взаимодействия с различными объединениями, являющимися институтами гражданского общества.

Основой структуры законодательства субъекта Российской Федерации в сфере оказания помощи развитию гражданского общества на его территории являются законы о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций. Соответствующие законы приняты почти во всех субъектах страны. В таком законе, как правило, устанавливаются принципы государственной поддержки на территории субъекта РФ, полномочия органов государственной власти в данной сфере, виды деятельности социально ори-

ентированных некоммерческих организаций, формы поддержки и источники их обеспечения, порядок осуществления мониторинга её оказания и ещё ряд вопросов, которые относятся к данной деятельности.

В рассматриваемую систему регионального законодательства входят законы субъектов Российской Федерации, осуществляющие регулирование поддержки конкретных видов объединений: молодёжных и детских общественных объединений, казачьих обществ, национально-культурных автономий, общин малочисленных народов, творческих и профессиональных союзов, ветеранских объединений и иных объединений. В качестве видов деятельности региональными законами поддерживаются добровольная пожарная охрана, включая формирования добровольных пожарных, охрана общественного порядка, в т. ч. объединения, участвующие в её обеспечении, благотворительность, добровольчество, меценатство и некоторые иные виды деятельности. У всех субъектов РФ разный объём нормативно-правовой базы регулирования соответствующей сферы. В частности, законы о поддержке творческих союзов действуют только в 3-х регионах (Республике Башкортостан, Республике Дагестан и Кабардино-Балкарской Республике), а о поддержке детских и молодёжных объединений – в 32 регионах.

Муниципальная поддержка некоммерческих организаций оказывается на основе нормативных правовых актов муниципального образования. Структура таких актов повторяет закон субъекта Российской Федерации, в котором находится муниципальное образование, сохраняя позитивные и негативные черты регионального закона. Некоторые субъекты, как, например, Республика Крым², приняли законы, устанавливающие единые подходы к оказанию государственной и муниципальной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям.

¹ Закон Брянской области от 11.07.2003 № 41-3.

² Закон Республики Крым от 07.12.2015 № 185-ЗРК/2015.

Кроме того, значительный объём распределения государственной поддержки для институтов гражданского общества регулируется нормативными правовыми актами, принятыми различными должностными лицами, в т. ч. высшим должностным лицом субъекта РФ, исполнительными органами, органами местного самоуправления.

Тенденции развития регионального законодательства о поддержке институтов гражданского общества

Оценивая изменения регионального законодательства в сфере поддержки институтов гражданского общества, можно указать на разнонаправленные тенденции, которые влияют на его развитие. Одним из важнейших направлений является нормативная унификация регионального законодательства, что означает общее для всех субъектов России детальное регламентирование почти всех правоотношений на уровне федерального законодательства, в т. ч. по вопросам взаимодействия и поддержки институтов гражданского общества.

Можно отметить положительные стороны указанного процесса, среди которых: обеспечение единых стандартов в области реализации конституционных прав, соблюдение принципа системности, исключение коллизий и противоречий федеральному законодательству, повышение уровня юридической техники региональных актов. Вместе с тем названная тенденция оказывает не только позитивное влияние на законодательство субъектов РФ в рассматриваемой сфере. К её негативным последствиям можно отнести создание правовой ситуации, при которой в региональном законодательстве существенно сужается сфера самостоятельного правового регулирования по вопросам поддержки и развития гражданского общества. В ситуации, при которой основной массив нормативно-правового регулирования государственной поддержки институтов гражданского общества в субъекте РФ со-

ставляют дублирующие нормы федерального законодательства, становится очевидно, что региональное законодательство не имеет потенциала для учёта особенностей состояния институтов гражданского общества в субъекте страны. Данный тезис означает, что законодательство субъекта Российской Федерации не может оказывать соответствующего регулятивного воздействия на рассматриваемые правоотношения.

Анализ регионального законодательства показывает, что данная ситуация не всегда является следствием влияния излишнего федерального регулирования. Нередко и сами субъекты РФ не стремятся использовать свои законодательно установленные права в рассматриваемой сфере. В качестве примера можно указать на самостоятельное закрепление видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, которым субъекты Российской Федерации могут оказывать поддержку (ст. 31¹ Закона о некоммерческих организациях). В соответствии с п. 2 указанной статьи субъекты РФ имеют право самостоятельно устанавливать и иные виды деятельности, направленные на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в субъекте РФ. Таким образом, субъекты РФ, как и федеральные территории, и муниципальные образования самостоятельно определяют виды деятельности, занятие которой даёт некоммерческим организациям право на получение государственной поддержки от соответствующих органов публичной власти.

Многие регионы используют данное право, и в законодательстве целого ряда субъектов РФ устанавливаются дополнительные виды деятельности для признания социально ориентированными некоммерческих организаций, функционирующих на его территории. В частности: в рассматриваемой сфере региональным законодательством закрепляются виды деятельности, связанные с поддержкой самого гражданского общества (развитие институтов гражданского общества и обще-

ственного самоуправления, исследовательские работы по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций, проведение мониторингов и оценки состояния и результативности мер поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций¹); в сфере поддержки и защиты семьи (развитие детского и молодёжного общественного движения, защита семьи, детства, материнства и отцовства, укрепление традиционных семейных отношений и ценностей, профилактики и преодоления социального сиротства, развития семейных форм устройства детей)² и в других сферах социальной политики³.

В то же время некоторые субъекты Российской Федерации в региональных законах полностью повторяют федеральный перечень деятельности некоммерческих организаций, которая может быть признана социально ориентированной, что не может положительно оцениваться. Перечень, закреплённый в Законе о некоммерческих организациях, часто меняется, вводятся новые виды такой деятельности, что требует внесения изменений в региональное законодательство. Однако самым значительным негативным последствием применения указанного правового подхода является то, что в региональном законе не выделяются те виды деятельности, на которых необходимо сконцентрировать усилия органам публичной власти субъекта РФ, и которые станут основой развития институтов гражданского общества в регионе.

Для некоторых регионов важную роль в их социально-экономическом развитии могут играть отдельные институты гражданского общества. Например, значительная часть субъектов РФ приняла законы о поддержке и развитии казачества на своей территории (в 44 регионах), одновременно в Краснодарском крае в рассматриваемой сфере принят целый ряд законов⁴. В них не только устанавливается порядок распределения государственной помощи, но происходит комплексное законодательное регулирование взаимоотношений с кубанским казачеством, включая определение деятельности казачьих обществ, оказание социальной поддержки их отдельным членам, что способствует развитию гражданского общества в Краснодарском крае, а в законодательстве региона учитываются особенности структуры институтов гражданского общества субъекта РФ.

Ещё одной тенденцией развития регионального законодательства в сфере государственной поддержки институтов гражданского общества является его централизация, которая означает непропорциональное расширение реализации полномочий РФ в сфере совместного ведения. Чрезмерное регулирование на федеральном уровне порождает фрагментарность регионального законотворчества, сужение правового воздействия на развитие институтов гражданского общества [4]. Например, в регионах почти исчезли законы о религиозной деятельности и религиозных организациях, которые регулировали, в т. ч. взаимодействие и поддержку

¹ *Напр.*: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 16.12.2011 № 109-РЗ; Закон Пермского края от 07.03.2013 № 174-ПК.

² *Напр.*: Закон Липецкой области от 05.03.2015 № 374-ОЗ; Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16.12.2010 № 229-оз и др.

³ Иногда законами субъектов Российской Федерации в нарушение норм федерального законодательства закрепляются иные виды деятельности: деятельность в сфере развития промышленности в субъекте Российской Федерации; деятельность, направленная на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в субъекте Российской Федерации. См.: Закон Санкт-Петербурга от 11.04.2011 № 153-41.

⁴ Закон Краснодарского края от 09.10.1995 № 15-КЗ «О реабилитации кубанского казачества»; Закон Краснодарского края от 01.07.2008 № 1518-КЗ «О наградах Краснодарского края за вклад в дело служения кубанскому казачеству»; Закон Краснодарского края от 13.03.2000 № 247-КЗ «О дополнительных мерах социальной защиты членов казачьих обществ Кубанского войскового казачьего общества, привлекаемых к несению государственной и иной службы в Краснодарском крае»; Закон Краснодарского края от 05.11.2002 № 539-КЗ «О привлечении к государственной и иной службе членов казачьих обществ Кубанского казачьего войска в Краснодарском крае».

данных институтов гражданского общества¹.

Традиционно в региональном законодательстве распространённой продолжает оставаться практика дублирования федеральных норм соответствующего законодательства. В качестве примера можно привести регулирование дополнительных форм государственной или муниципальной поддержки, которые могут устанавливать органы публичной власти субъекта РФ на основании п. 4 ст. 31¹ Закона о некоммерческих организациях. В законах субъектов РФ, как правило, закрепляется полный перечень форм из указанной федеральной нормы, включая норму о возможности использовать иные формы поддержки. Следует согласиться с мнением, высказанным в литературе, что региональное законодательство должно создавать новые, отражающие конкретную специфику субъекта России, правовые нормы, а не воспроизводить (дублировать, копировать) общероссийские правила поведения [1, с. 119].

Важной тенденцией развития регионального законодательства в рассматриваемой сфере является отсутствие различий в особых статусах некоммерческих организаций для использования различных форм государственной поддержки, как это установлено на федеральном уровне. В целом, формы государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций соответствуют формам государственной поддержки, закреплённым на федеральном уровне. Среди особых форм поддержки можно выделить следующие: привлечение к участию в плане мероприятий по реализации стратегии социально-

экономического развития субъекта РФ, государственных программ субъекта РФ, предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям на конкурсных условиях социальной рекламы², предоставление микрозаймов, поручительство³. Но все формы поддержки, установленные для содействия деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, могут применяться и для иных объединений граждан. Кроме того, в законодательстве субъектов РФ не проводится принципиальных различий между поддержкой самих институтов гражданского общества и поддержкой видов деятельности, которую они преимущественно осуществляют.

Таким образом, отличительной чертой регионального законодательства о государственной и муниципальной поддержке является отсутствие различий в перечне форм её оказания для социально ориентированных некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества, действующих на его территории.

Следует обратить внимание на ситуацию, которая пока не может быть квалифицирована как сложившаяся тенденция регулирования государственной поддержки институтов гражданского общества. Однако в случае её формирования она может оказать негативное воздействие на взаимодействие государства и гражданского общества, уровень доверия между ними. В региональном законодательстве, как и в федеральном, существуют два подхода к распределению финансовой поддержки некоммерческих организаций: прямое распределение и распределение на конкурсной основе. Из официальных данных⁴

¹ Законы о религиозных объединениях продолжают действовать на территории 6 субъектов Российской Федерации. Законы в 17 субъектах регулируют отдельные вопросы, связанные с поддержкой религиозных организаций (отведение земель под аренду или бесплатное пользование, передача в собственность имущества религиозного назначения, установление льгот по налогообложению), 17 регионов отменили аналогичные акты и не приняли новых законов о религиозных объединениях.

² Закон Пермского края от 07.03.2013 № 174-ПК.

³ Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16.12.2010 № 229-оз.

⁴ Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/8be0adaa07fd23125c4920afe40e8757/Doklad_NKO.pdf (дата обращения: 10.09.2022); Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций за 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6e0b95bace2f3e90d>

следует, что без проведения конкурсов распределяется почти половина финансовых средств (об устойчивой положительной динамике указанной доли пока рано делать вывод, поскольку в 2020 г. сложились особые условия, сформированные необходимостью выделения существенных средств для поддержания всего сектора некоммерческих организаций в связи с экономическим спадом, вызванным распространением коронавирусной инфекции).

Положительные стороны прямого распределения позволяют сосредоточить усилия субъекта Российской Федерации на финансировании конкретной деятельности и конкретных организациях. Но данный подход не безупречен. Широкие дискреционные полномочия должностных лиц и влияние субъективного фактора при решении вопроса об оказании поддержки могут приводить к злоупотреблениям и снижению доверия между гражданским обществом и государством. Представляется, что порядок распределения указанной поддержки должен носить максимально открытый и конкурентный характер. Во избежание наступления негативных последствий при использовании распределительной модели поддержки институтов гражданского общества в региональном законодательстве необходимо более строго обеспечивать принцип конкурсного отбора для определения субъектов финансовой помощи.

Заключение

Оценивая региональный сегмент законодательства, касающийся государственной поддержки институтов гражданского общества, с точки зрения создания условий для развития гражданского общества в субъектах Российской Федерации, можно сделать следующие выводы.

На региональном уровне создана достаточно гибкая модель законодательного регулирования поддержки институтов гражданского общества. В то же время при

сохранении тенденции повышения уровня и объёма государственной поддержки, которая сформировалась в последний период времени, требуется модернизация действующего законодательства.

В значительном количестве регионов Российской Федерации законодательство о государственной поддержке в целом носит фрагментарный и несистемный характер.

Проведённый анализ позволяет выявить следующие недостатки рассматриваемого правового регулирования на уровне субъектов РФ:

- наблюдается централизация и унификация соответствующего законодательства;
- отдельные нормы региональных законов, нормативных правовых актов органов местного самоуправления противоречат федеральному законодательству в рассматриваемой области;
- в законах субъектов Российской Федерации широко используются положения, дублирующие нормы федеральных законов.

Одной из проблем регионального регулирования в рассматриваемой сфере является необходимость закрепления поддержки большого количества различных объединений, вытекающая из норм федерального законодательства, которое достаточно противоречиво и непоследовательно регулирует данные вопросы. Проведённый анализ позволяет утверждать о тождественности законодательно установленных форм государственной поддержки на федеральном и региональном уровнях. Вместе с тем, использование различных форм поддержки некоммерческих организаций на уровне регионального законодательства не связывается напрямую с их принадлежностью к определённой категории объединений, выделяемой на уровне федерального законодательства. Это позволяет региональным органам публичной власти проводить более гибкую самостоятельную политику в отношении поддержки институтов гражданского общества.

Статья поступила в редакцию 19.10.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы: монография / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.
2. Либанова С. Э. Информационное гражданское общество в «эпоху разобщенности» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 19–22.
3. Организация добровольческой (волонтерской) деятельности и взаимодействия с социально ориентированными НКО: учеб. / отв. ред. И. В. Мерсиянова. М.: НИУ ВШЭ, 1992. 456 с.
4. Пузенцова Ю. А. Анализ проблем правового регулирования институтов гражданского общества в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 12–16.

REFERENCES

1. Avakyan S. A., ed. *Grazhdanskoye obshchestvo kak garantiya politicheskogo dialoga i protivodeystviya ekstremizmu: klyuchevyye konstitutsionno-pravovyye problemy* [Civil society as a guarantee of political dialogue and countering extremism: key constitutional and legal problems]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2015. 652 p.
2. Libanova S. E. [Information civil society in the «epoch of disunity»]. In: *Konstitutsionnoye i munitsipalnoye pravo* [Constitutional and municipal law], 2019, no. 7, pp. 19–22.
3. Mersyanova I. V., ed. *Organizatsiya dobrovolcheskoy (volonterskoy) deyatel'nosti i vzaimodeystviya s sotsialno oriyentirovannymi NKO* [Organization of volunteer (volunteer) activities and interaction with socially oriented NGOs]. Moscow, NRU VSHE Publ., 1992. 456 p.
4. Puzentsova Yu. A. [Analysis of the problems of legal regulation of civil society institutions in the constituent entities of the Russian Federation]. In: *Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye* [State power and local self-government], 2021, no. 5, pp. 12–16.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Никитина Елена Евгеньевна – кандидат юридических наук, ведущий сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
e-mail: const@izak.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena E. Nikitina – Cand. Sci. (Law), Leading Researcher, Constitutional Law Department, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;
e-mail: const@izak.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Никитина Е. Е. Законодательное регулирование государственной поддержки институтов гражданского общества: региональный аспект // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 4. С. 73–82.
DOI: 10.18384/2310-6794-2022-4-73-82

FOR CITATION

Nikitina E. E. Legislative Regulation of Government Support of Civil Society Institutions: Regional Aspect. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2022, no. 4, pp. 73–82.
DOI: 10.18384/2310-6794-2022-4-73-82