УДК 34.096 DOI:10.12737/16970

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ ВОЗНИКАЮЩИХ В ПРОЦЕССЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ, НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

***Поляков А. И.*[1]**

В статье рассматриваются вопросы взаимодействия общественных организаций и муниципальных органов власти после распада СССР. Представлен анализ некоторых нормативно-правовых актов регламентирующих деятельность общественных организаций и их связь с общественными организациями. Показаны существующие проблемы в области организации совместной деятельности названных структур.

Ключевые слова: общественные организации, муниципальные органы власти, самоуправление, местные органы власти, третий сектор.

FORMATION OF LEGAL RELATIONSHIPS ARISING IN THE COURSE OF INTERACTION BETWEEN MUNICIPAL AUTHORITIES AND PUBLIC ORGANIZATIONS

POLYAKOV A.I. — Postgraduate student of the Department of Theory of History and State, International Moscow Institute (Russian Federation, Moscow), e-mail: 7197690@mail.ru

The article considers the issues of interaction between public organizations and municipal authorities after the break-up of the Soviet Union. The author presents the analysis of some enactments regulating the work of public organizations and their relationships. Current problems in organizing joint activities of the presented structures are shown.

Keywords: public organizations, municipal authorities, self-government, local authorities, third sector.

Актуальность названной темы определена возросшим интересом общества к негосударственным, неправительственным, общественным организациям, которые после развала советского союза обрели второе рождение. Одним из показателей, характеризующих степень развития гражданского общества, является уровень участия населения в деятельности общественных, негосударственных и неправительственных организаций. Не случайно правоведы в содержание категории гражданское общество интегрировали тезис о функционировании общественных организаций, отмечая, что «если граждане свободно могут выражать свое мнение, если могут создавать различные объединения – налицо такое качественное состояние общества, при котором оно может именоваться гражданским обществом». Данное суждение отчасти было подтверждено неоднократным высказыванием видных общественных деятелей и руководителей государства, отмечавших позитивное влияние названных структур на развитие гражданского общества в России.

Деятельность выше названных институтов в советскую эпоху отличалась своей спецификой, которая изменилась в 1991 г. с появлением нового российского общества и иной хозяйственно-правовой системы. Именно этот факт позволил автору иначе взглянуть на правоотношения, возникающие в

Поляков Александр Иванович — аспирант кафедры теории истории и государства, Международный юридический институт (Россиская Федерация, г. Королев), e-mail: 7197690@mail.ru

процессе взаимодействия вновь созданных муниципальных органов и негосударственных, неправительственных, общественных организаций.

Отличительной особенностью этого периода было изменение оценки места и роли общественных организаций в жизни страны. В 1993 г. был законодательно оформлен их правовой статус, который нашел свое отражение в Конституции РФ, обозначился курс на широкое привлечение общественности к работе в местных органах самоуправления.

В субъектах РФ стали появляться региональные концепции развития гражданского общества, такие как: «концепция партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества»[1] вышедшая в свет в 2003 г.; «концепция развития взаимодействия органов местного самоуправления с общественными и иными некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования город Новороссийск, на 2011 — 2012 годы»[2]; «концепция краевой целевой программы поддержки развития гражданского общества Приморского края на 2010-2014 гг.»;[3] и другие.

Позиции общественных организаций значительно укрепились в муниципальных органах в начале двухтысячных годов. Особенно их роль возросла в решении социальных задач. По мнению И.А. Боцу именно на уровне местного самоуправления начал формироваться фундамент гражданского общества «это главное звено определяющее успех социального партнерства государственных органов власти и неправительственных организаций в целях повышения благосостояния общества».[4]

Взаимодействие органов местного самоуправления и общественных организаций, в основном происходило в социокультурном пространстве и затрагивало социально обеспечительные правоотношения. Они включали совместное решение различных социально значимых проблем, организацию групп для разработки перспективных планов развития территорий, формирование мониторинговых центров для проведения экспертных, социологических, и маркетинговых исследований общественного мнения, подготовку совместных публичных мероприятий, выявление проблемных вопросов в экологической сфере, организацию и проведение дискуссионных площадок с участием местных властей и общественных организаций.

В последнее десятилетие вопросы организационного характера стали предметом совместной деятельности органов местного самоуправления и негосударственных, неправительственных, общественных организаций. Они охватывали широкий спектр правоотношений, среди которых можно выделить: а) отношения по упорядочиванию правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований, городских и сельских поселений; б) разработку локальных программ охраны и использования земель; в) обеспечение противопожарной безопасности; г) иные краткосрочные проекты местного значения в области землепользования и землеустройства.

На данном этапе деятельность органов местного самоуправления, и общественных организаций была тесно связана с функционированием системы социального партнерства, которая проявляется как форма взаимодействия социально-политических механизмов межсекторной организации. На местном уровне это проявлялось в реализации социально обеспечительных правоотношений связанных с повышением качества жизни населения, в формировании отношений партнерства, доверия и диалога местных органов самоуправления и общественных организаций.

---

[1] http://www.samregion.ru/documents/governor_resolution/03.07.2003/date/1/2229

[2] http://lawsrf.ru/region/documents/284853/

[3] http://financliga.ru/?p=493

[4] Боцу И.А. Роль общественных организаций в деятельности органов местного самоуправления. Автореферат дисс. ... канд. социол. наук. Москва, — 2002. — С.14.

Правоотношения, возникающие в сфере социального обеспечения – это отношения между государственными органами (учреждениями и иными уполномоченными государством лицами) по поводу предоставления определенной категории граждан денежных выплат, услуг, льгот. К уполномоченным лицам можно отнести органы местного самоуправления, негосударственные, неправительственные, общественные организации, деятельность которых направлена на реализацию соответствующих программ. Именно в материальных правоотношениях реализуются потребности в денежных средствах, в охране здоровья, в содержании нетрудоспособных и незащищенных членов общества[1].

Реализация социально обеспечительных правоотношений в деятельности органов местного самоуправления приводит к эффективному решению социально-экономических проблем на муниципальном уровне, что значительно укрепляет институт местного самоуправления.

В нынешних условиях структуры, добровольно взявшие на себя обязанности по реализации социально значимых проектов, имеют правовой статус негосударственных или неправительственных, общественных организаций. С конца девяностых годов прошлого века в российских средствах массовой информации их начали называть третьим сектором. По нашему мнению в России данный термин стали активно использовать на страницах печати после доклада Т. Ярыгиной «Третий сектор в России», в котором рассматривались вопросы его становления и финансирования. Автор отмечала, что «границы третьего сектора в России настолько размыты даже на понятийном уровне, что сам термин зачастую ставит в тупик даже некоторых представителей самого третьего сектора, которые довольно смутно представляют себе его роль, задачи и стратегию развития. В определенной степени сложившееся положение объясняется вынужденным характером большинства общественных инициатив. Главной целью основной массы российских добровольных организаций остается проблема выживания конкретных групп населения, главным видом деятельности - благотворительность. Таким образом, функции большей части третьего сектора сводятся в основном к социальной защите населения и, лишь отчасти, к организации сотрудничества между гражданами и местными властями в период разработки социальных программ».[2]

Из практики сложившейся в российском обществе третий сектор воспринимается большинством россиян как организация некоммерческой направленности, созданная для решения различного рода вопросов не связанных с получением прибыли. Их деятельность затрагивает сферу социальных услуг невыгодных как для коммерческого сектора из-за низкой прибыльности, так и для государственного из-за отсутствия необходимого ресурса.

По виду деятельности организации третьего сектора делятся на две группы. В первую входят организации защищающие интересы отдельных слоев населения (решающие сугубо социальные задачи). Вторую группу составляют структуры, деятельность которых связана с решением глобальных общественных проблем.

Характерными отличительными признаками организаций третьего сектора можно считать:

а) добровольный характер объединения;

б) самостоятельный выбор направления деятельности и способов достижения поставленных целей;

в) отсутствие юридической зависимости от государственных структур;

г) функционирование не связанное с коммерческой выгодой;

д) общественную значимость.

---

[1] См. подробнее: Мироненко Н.В. Контрактные отношения как основной инструментарий построения межсекторного социального партнерства в контексте взаимодействий НКО и населения // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. — № 4. — С.131— 141.

[2] Ярыгина Т. Третий сектор в России. Центр экономических и политических исследований. 1999. - № 2 (37). – С. 3.

Иногда ассоциативно структуры третьего сектора связывают с некоммерческими организациями (НКО) или добровольными благотворительными организациями[1]. В принципе данные определения не противоречат сущности выше названных организаций, в то же время значительно сужают их назначение.

Название третий сектор - это условное название, отражающее сложившееся в мировой практике обозначение места негосударственных структур в экономическом и социальном пространствах определенной страны. В понимании специалистов важнейшим элементом экономико-правовой системы является первый сектор в лице государства и организации находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Второй сектор – бизнес и частные организации, их основной деятельностью является извлечение прибыли. Третий сектор – некоммерческие организации, занимающиеся общественно-полезной деятельностью, они не имеют иерархии, не финансируются из государственного бюджета, не направлены на получение коммерческой прибыли.

Как правило, в кризисных ситуациях наиболее уязвимыми остаются организации третьего сектора, так как их деятельность связана с социально значимыми проектами, которые не получают финансирования из государственной казны. К ним можно отнести приюты, реабилитационные центры, хосписы. По мнению Т. Ярыгиной в девяностые годы, в условиях кризиса существовала практика когда «представители третьего сектора, чтобы выжить выстраивали полукриминальные отношения со спонсорами, желавшими вывести часть своих доходов из-под налогообложения. Они соглашались финансировать деятельность добровольных организаций, но только при условии возврата части спонсорского взноса (10-15%) в обналиченном виде».[2] Данные полукриминальные действия существенно подрывали статус, ограничивали свободу и независимость организаций третьего сектора. В современной России подобная практика не получила широкого распространения.

По состоянию на 28 июля 2015 г., Минюстом РФ зарегистрировано 227 445 некоммерческих организаций. Из них в Москве - 34,5 тыс. (15,2% от общего числа), Московской области - 14,6 тыс. (6,4%), Санкт-Петербурге – 12 тыс. (5,3%), Краснодарском крае - 6,8 тыс. (3%). Среди зарегистрированных НКО 27,8 тыс. профсоюзов, 27,7 тыс. религиозных организаций, 22,3 тыс. некоммерческих и общественных фондов, 20,3 тыс. автономных некоммерческих организаций, 17,4 тыс. учреждений.[3]

Как показывает Росстат, в 2013 г. в Российской Федерации насчитывалось 113 тыс. социально ориентированных НКО. В 2012 г., деятельность в области образования и науки вели 25,4% социально ориентированных НКО. Социальной поддержкой и защитой граждан занималось - 21,9%. Физической культурой и спортом - 17,9%. Патриотическим и духовно-нравственным воспитанием детей и молодежи - 14,7%. Благотворительностью - 13,2%, здравоохранением - 10,9%, культурой и искусством - 9,5%. Психологическую помощь оказывали - 9,4%, юридическую - 8,8%, Осуществляли поддержку п пожилых людей - 5,7%, инвалидов - 5,5%, матерей и детей - 4,2%.[4]

В 2014 г. в 45 субъектах РФ реализовывалась 71 региональная программа поддержки социально ориентированных НКО. Для их реализации из федерального бюджета в виде субсидий было выделено 660 млн. рублей (в расчете на два года).[5]

---

[1] См. подробнее: Кулькова В.Ю. Структура и основные характеристики некоммерческого сектора в РФ // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 3. – С. 233-241.

[2] Там же.

[3] Некоммерческие организации в России. – URL: http://tass.ru/info/671635 (дата обращения: 14.09.2015)

[4] Там же.

[5] Там же.

Процесс взаимодействия НКО с муниципальными органами имеет свою юридическую специфику, которая определена формами участия некоммерческих организаций в реализации муниципальных социальных программ и выражается в совместной разработке программ; размещении заказов на выполнение социальных услуг; в поддержке проектов независимых некоммерческих организаций в рамках государственных и муниципальных программ.

Все перечисленные действия предполагают определенный тип правоотношений, которые регламентированы Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О некоммерческих организациях», Федеральным законом «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» и др.[1]

Библиография/References:

1. Боцу И.А. Роль общественных организаций в деятельности органов местного самоуправления. Автореферат дисс. ... кандидата социологических наук. Москва, 2002. – С.14.

2. Кулькова В.Ю. Структура и основные характеристики некоммерческого сектора в РФ // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 3. – С. 233-241.

3. Мироненко Н.В. Контрактные отношения как основной инструментарий построения межсекторного социального партнерства в контексте взаимодействий НКО и населения // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. — № 4. — С.131— 141.

4. Ярыгина Т. Третий сектор в России. Центр экономических и политических исследований. 1999. – №2 (37). – С. 3.

1. Botsu, I.A. (2002) Rol' obshchestvennykh organizatsii v deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia [The role of NGOs in the activities of the local self-government bodies]. Avtoref. diss. ... kand. sotsiol. nauk. – Moskva. - P.14. (In Russ.)

2. Kul'kova, V.Iu (2014) Struktura i osnovnye harakteristiki nekommercheskogo sektora v RF [Key features and strukura non-profit sector in the Russian Federation] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 3. – P. 233 – 241. (In. Russ.)

3. Mironenko, N.V. (2014) Kontraktnye otnosheniia kak osnovnoi instrumentarii postroeniia mezhsektornogo sotsial'nogo partnerstva v kontekste vzaimodeistvii NKO i naseleniia [The contractual relationship as the main tool of building intersectoral social partnership in the context of cooperation between NGOs and the public] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 4 (34). – P. 131-141. (In Russ.)

4. Iarygina, T. (1999) Tretii sektor v Rossii [Third sector in Russia] // Tsentr ekonomicheskikh i politicheskikh issledovanii [Center for economic and policy research]. – № 2 (37). – P. 3. (In Russ.)

[1] http://base.garant.ru/70204242/#help#ixzz3mRoJhcXJ